

**POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

2023

**Bc. PETR BENDA**

**POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE**

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra veřejného práva

**Ústavnost a zákonnost mimořádných opatření  
přijímaných v době pandemie koronaviru**

*Diplomová práce*

**Constitutionality and legality of emergency measures taken  
during a coronavirus pandemic**

Master thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

**doc. JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.**

AUTOR PRÁCE

**Bc. Petr BENDA**

PRAHA

2023

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Plzni, dne 1. 2. 2023

.....

Bc. Petr BENDA

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěl upřímně poděkovat především panu doc. JUDr. Janu Tryznovi, Ph.D. za vedení mé diplomové práce, a především za mimořádnou ochotu a vstřícnost při poskytování cenných rad a v neposlední řadě také svojí ženě Kateřině za velikou podporu.

## **ANOTACE**

Předkládaná práce si klade za cíl zhodnotit současnou právní úpravu mimořádných opatření jakožto právního nástroje v boji proti pandemii koronaviru. Práce si klade za cíl poskytnout, pokud možno podrobnou rešerši dostupných informací v dané problematice a částečně kriticky zhodnotit určité nedostatky či právní nesrovnalosti, které se z logických důvodů vyskytují v právním prostředí, které se snaží operativně se vypořádat se zcela novou a nepředpokládanou situací, kterou navodila pandemie koronaviru, kterou způsobil nový koronavirus SARS-CoV-2 a to v globálním měřítku. Snaha o řešení této pandemie s sebou nevyhnutelně přináší omezování práv a svobod občanů. Mimořádná opatření představují podstatnou část těchto omezení a práce popisuje jejich právním ukotvení.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

pandemie koronaviru \* mimořádná opatření \* ústavnost \* zákonnost \* veřejná správa \* právní formy činnosti \* přezkum ústavnost/zákonnosti

## **ANNOTATION**

The aim of the present thesis is to evaluate the current legal regulation of emergency measures as a legal tool in the fight against the coronavirus pandemic. The thesis aims to provide, as far as possible, a detailed search of the available information on the subject and to critically evaluate certain shortcomings or legal inconsistencies that, for logical reasons, occur in the legal environment that tries to deal operatively with a completely new and unforeseen situation caused by the coronavirus pandemic caused by the new SARS-CoV-2 coronavirus on a global scale. Efforts to deal with this pandemic inevitably entail restrictions on citizens' rights and freedoms. Emergency measures represent a substantial part of these restrictions and the paper describes their legal anchorage.

## **KEYWORDS**

coronavirus pandemic \* emergency measures \* constitutionality \* legality \* public administration \* legal forms of activity \* review of constitutionality/legality

# Obsah

Úvod .....	6
<b>1 Právní formy činnosti veřejné správy .....</b>	<b>8</b>
1.1 Normativní (abstraktní) správní akt .....	10
1.2 Individuální (konkrétní) správní akt.....	15
1.3 Smíšený (hybridní) správní akt.....	16
1.3.1 Konkrétně abstraktní správní akt.....	21
1.3.2 Abstraktně konkrétní správní akt.....	24
1.3.3 Smíšené právní akty ve formě opatření obecné povahy .....	26
<b>2 Přezkum zákonnosti/ústavnosti mimořádných opatření .....</b>	<b>62</b>
2.1 Vymezení pojmu „ústavnost“ .....	62
2.2 Vymezení pojmu „zákonnost“ .....	64
2.3 Přezkum vyhlášení nouzového stavu .....	64
2.4 Přezkum opatření podle krizového zákona.....	65
2.5 Přezkum opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví.....	69
<b>3 Mimořádná opatření přezkoumávaná Nejvyšším správním soudem ...</b>	<b>72</b>
3.1 Věcná příslušnost k projednání návrhu na zrušení Mimořádného opatření podle pandemického zákona .....	74
3.2 Právní povaha mimořádných opatření krajských hygienických stanic .....	74
3.3 Pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření .....	75
3.4 Procesní požadavky na mimořádná opatření .....	80
3.5 Právo na vzdělání a testování ve školách .....	84
3.6 Diskriminace určitých skupin obyvatelstva .....	87
<b>Závěr .....</b>	<b>95</b>
<b>Seznam použité literatury .....</b>	<b>97</b>
<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>105</b>

## Úvod

Od března roku 2020 se Česká republika potýká s nákazou novým koronavirem SARS-CoV-2, která i ve zbytku světa dosáhla obrovských rozměrů a je tedy na místě hovořit o ní jako o pandemii. Jedná se zcela jistě o globální a velmi závažný problém, jehož nepředvídatelnost vede k tomu, že vlády jednotlivých zemí na boj s touto problematikou nejsou, a ani nemohou být, zcela připravené. Snaha o řešení této pandemie s sebou nevyhnutelně přináší ze strany jednotlivých vlád omezování práv a svobod občanů. Na nutnosti takovýchto omezování práv a svobod se v obecné rovině asi většina odborné veřejnosti shodne. Nejasnosti a rozpory však vyvstávají při stanovování rozsahu takovýchto omezení a odůvodnění jejich přiměřenosti a opodstatněnosti.

Tato práce si v souhrnu klade za cíl zhodnotit mimořádná opatření a okrajově ochranná opatření jako jedny z právních institutů v boji s pandemií a rovněž analyzovat problematiku ústavnosti a zákonnosti jednotlivých opatření, jakožto prostředků zasahujících do práv a svobod občanů. Aby se podařilo cíle práce naplnit, je třeba začít určitým teoretickým exkurzem do problematiky právních forem činnosti veřejné správy, jimž se budu věnovat v první kapitole. Problematika právních forem činnosti veřejné správy se historicky měnila, kdy dříve byly uznávány pouze dvě hlavní formy činnosti veřejné správy, a sice vydávání normativních (abstraktních) správních aktů a na druhé straně vydávání individuálních (konkrétních) správních aktů. Dělicími kritérii jsou především předmět regulace správního aktu a rozsah jeho adresátů. Teprve nabytím účinnosti nového správního řádu (zákon číslo 500/2004 Sb. – dále jen SPŘ) dne 1. 1. 2006 je formálně zakotvena „nová“ forma činnosti veřejné správy, a to vydávání smíšených (hybridních) správních aktů. Zařazení právních institutů, kterými se vláda snaží bojovat proti pandemii, do jedné z těchto forem právních činností veřejné správy, je nesmírně důležité, neboť se s tím pojí nejen různé požadavky na jejich vydávání, ale v neposlední řadě také možnosti právní ochrany občanů proti nim. Jak bude v práci uvedeno, nejedná se o jednoduchou problematiku.

Tím se dostáváme k členění a struktuře předkládané práce. Ve druhé kapitole se věnuji již zmíněné problematice ústavnosti a zákonnosti zmíněných právních institutů využívaných v boji proti pandemii.

V poslední třetí kapitole se zaměřuji na samotná mimořádná opatření a ochranná opatření a také na jejich komparaci.

K dosažení cílů této práce je využíváno několik vědeckých metod. Hlavní využívanou metodou je metoda deskriptivní a metoda analýzy. Okrajově je využívána metoda deduktivní a interpretační a částečně také metoda historicko-srovnávací, která je využita v podkapitole 1.3, která se věnuje smíšeným správním aktům a opatření obecné povahy, kdy jsem považoval za přínosné v této, řekl bych teoreticky stěžejní části práce, stručně nahlédnout do historie daného právního institutu a porovnat ho se současnou legislativní úpravou v našem právním řádu.

Snaha o úspěšné zvládnutí pandemie vyžaduje ze strany vlády dynamické a operativní řešení. To s sebou přináší mnohá úskalí. Především tím může trpět, a dle vícero rozhodnutí například NSS tím také mnohdy trpí, kvalita vydávaných mimořádných opatření a dalších využívaných právních institutů. Je nesporné, že v takto výjimečné situaci dochází k vychýlení rovnováhy v dělbě moci v demokratickém státě, a tudíž považuj tuto problematiku za velice důležitou a snažím se v práci poskytnout čtenáři rychlejší a snazší orientaci v této dynamicky se vyvíjející problematice.

Práci jsem začal psát na konci roku 2021. Na přelomu roku 2021 a roku 2022 vznikly téměř celé první dvě kapitoly. Na přelomu roku 2022 a roku 2023 naopak vznikla kapitola třetí, týkající se konkrétních mimořádných opatření a jejich přezkumu, kdy se zaměřuji především na argumentaci soudů při jejich případném (ne)zrušení. Delší časové období, po které vznikala tato práce, považuji za přínos, jelikož by z práce mělo být patrné, jak se problematika vyvíjela v právní rovině.



# 1 Právní formy činnosti veřejné správy

Dříve než se začnu zabývat jednotlivými formami činnosti veřejné správy, považuji za přínosné vysvětlit základní pojmy, které s danou problematikou souvisejí. Snad nejobecnějším pojmem je **veřejná správa**. Jedná se o tak široký pojem, že jeho stručná definice je téměř nemožná. Různí autoři popisují veřejnou správu různě. Podle autorky Horzinkové se jedná o činnost, která je vykonávána ve veřejném zájmu a za účelem správy veřejných záležitostí. Jedná se o obstarávání, řízení, organizování a kontrolu veřejných záležitostí, plnění úkolů, a to vše ve veřejném zájmu.<sup>1</sup> Domnívám se, že pro účely této práce je takováto definice více než dostačující. V rámci své činnosti často orgány veřejné správy uplatňují veřejnou (nebo státní) moc, která může být podle Ústavy České republiky vykonávána pouze na základě zákona, v jeho mezích a způsoby, které zákon stanoví.<sup>2</sup> Z toho vyplývá, že „správní činnosti musí být realizovány v souladu se zákony a jinými právními předpisy, jakož i obecnými zásadami práva. Jinými slovy orgány veřejné správy nesmí obcházet zákon ani jeho účel, neboť by pak zneužívaly svou pravomoc.“<sup>3</sup>

Činnost veřejné správy je uskutečňována v určitých formách. **Formy činnosti** veřejné správy můžeme charakterizovat jako „cílené zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu, zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy od požadavku a představy výsledku ve výsledek sám.“<sup>4</sup> Orgány veřejné správy využívají jak formy veřejnoprávní (nařízení, opatření obecné povahy, vyhlášky), tak soukromoprávní (nájemní smlouvy, kupní smlouvy). Formy činnosti veřejné správy dělíme podle různých kritérií. V mnoha publikacích bývají formy veřejné správy rozděleny na tzv. **právní formy činnosti** a neprávní (neboli organizační) formy činnosti. S první skupinou jsou spojeny bezprostřední právní důsledky, zpravidla se využívají při plnění meritorních úkolů

---

<sup>1</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Leges, 2010. s. 10

<sup>2</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Leges, 2010. s. 54

<sup>3</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Leges, 2010. s. 54

<sup>4</sup> SKULOVÁ, S., Základy správní vědy. 2., doplněné a rozšířené. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. s. 82

veřejné správy, jedná se například o správní akty. Pro neprávní, respektive organizační, formy veřejné správy je typická jejich doplňkovost k právním formám. Využívají se rovněž při vydání správních aktů, a to v souvislosti s jejich přípravou, nebo jejich praktickou realizací. Příkladem mohou být doporučení a organizačně technické činnosti. Je nutné ovšem dodat, že obě formy mají právní podklad, vychází z obsahu norem správního práva a používají se k jeho provedení a naplnění. Lze tomu rozumět „tak, že některé z forem právo přikazuje, ostatní alespoň připouští.“<sup>5</sup>

V této práci se budu dále zabývat pouze právními formami činnosti veřejné správy. Podle hlediska, zda jednání orgánů veřejné správy směřuje vně systému veřejné správy, nebo dovnitř tohoto systému, členíme formy činnosti veřejné správy na vnější akty a vnitřní akty. Vnější akty působí vůči adresátům veřejné správy, takový aktem je správní rozhodnutí. Naopak vnitřní akty slouží k zabezpečení chodu veřejné správy, pohybujeme se ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, do této skupiny řadíme interní (vnitřní) předpis. Ze základního dělení právních úkonů vychází další rozdělení forem činnosti veřejné správy, a to na jednostranné (nařízení) a dvoustranné, respektive vícestranné (veřejnoprávní smlouvy).<sup>6</sup> Často se také lze setkat s klasifikací, jež je založena na stupni (neboli míře) obecnosti, kterým se vymezuje okruh povinných osob, nebo také věcí, ke kterým se daná forma váže. Abstraktní formy činnosti veřejné správy (abstraktní nebo také **normativní akty**) se vztahují na druhově vyjádřený okruh osob a věcí, mohou to být občané, studenti, doprava aj. Naopak konkrétní formy (**konkrétní akty**), někdy se též nazývají individuální správní akty, se týkají určité věci nebo subjektů jmenovitě vyjádřených, nebo také obou těchto prvků současně. V tomto případě subjekt ani daná věc nemůže být zaměněna.<sup>7</sup>

V poslední době jsou vyslovovány argumenty směřující proti rigidnímu, striktnímu rozdělení přesně vymezených právních aktů. A to zejména z toho

---

<sup>5</sup> HENDRYCH, D., Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice., s. 174

<sup>6</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Leges, 2010, s. 56.

<sup>7</sup> HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice., s. 179

důvodu, že formy se stávají v některých případech propustnými. Typickým příkladem je „hybrid označovaný někdy jako 'abstraktně konkrétní akt' známý u nás jako opatření obecné povahy, v zahraničí jako všeobecné opatření.“<sup>8</sup> Nejčastěji se s těmito tzv. smíšenými neboli **hybridními akty** setkáváme v oblasti územního plánování, nebo životního prostředí. Tyto smíšené akty řadíme jako třetí skupinu k abstraktním a konkrétním formám činnosti veřejné správy. V případě, že na aktivity veřejné správy budeme pohlížet z širšího detailnějšího pohledu, „lze uvažovat o normotvorné, rozhodovací, dozorové, zásahové, nevrchnostenské a ostatní činnosti, o uzavírání veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy.“<sup>9</sup>

Výše uvedený výčet forem činnosti veřejné správy není taxativní nýbrž pouze demonstrativní. Kromě vydávání abstraktních, konkrétních a smíšených aktů orgány veřejné správy uzavírají veřejnoprávní smlouvy s jinými subjekty veřejné správy, nebo také se subjekty soukromoprávními. Rovněž také do forem činnosti veřejné správy patří tzv. bezprostřední zákroky neboli faktické úkony s přímými právními důsledky. Jejich charakteristickým rysem je neformálnost. Jedná se např. o zajišťovací úkony nebo donucovací úkony. Další skupinu lze obecně nazvat jiné formy (úkony), kam se řadí např. taková jednání, kterými orgány veřejné správy osvědčují určité skutečnosti. Příkladem lze uvést ověření, posudky, stanoviska. Taktéž do této skupiny náleží neprávní (organizační) formy činnosti veřejné správy, pod kterými si lze představit operativně organizační činnosti, technické činnosti, informační činnosti apod.

### 1.1 Normativní (abstraktní) správní akt

Normativní správní akt naplňuje vedle charakteristických znaků společných všem správním aktům (jako právními formám činnosti veřejné správy) obecně, tj. je právně závazným, jednostranným a co do svého vzniku formalizovaným

---

<sup>8</sup> HENDRYCH, D., Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice., s. 179

<sup>9</sup> SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 115.

aktem veřejné správy, rovněž znaky specifické, které jej od ostatních správních aktů odlišují. Jedná se o správní akty abstraktní, jak co do předmětu regulace, tak i adresátů, vůči kterým směřují. Normativní správní akty tak svým obsahem míří na obecná věcná řešení a blíže neurčitý okruh adresátů.<sup>10</sup> S abstraktností normativního správního aktu souvisí další specifický znak, který spočívá v jejich trvalosti, resp. v delším a opakovatelném používání, tzn. že, slouží pro opakovatelné situace<sup>11</sup>. Normativní správní akty se jako právní forma s ohledem na svoji abstraktnost a obecnost (obecnou závaznost), tj. závaznost vůči vně veřejnou správu stojícím subjektům, řadí mezi tzv. prameny správního práva, neboť jde o vnější právní formu, v níž jsou obsažena příslušná obecně závazná pravidla chování, tj. právní (správněprávní) normy upravující abstraktní model chování.<sup>12</sup> Požadavku abstraktnosti právních předpisů, včetně normativních správních aktů, se věnuje i judikatura Ústavního soudu, podle které k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti právních předpisů). Podle Ústavního soudu je všeobecnost obsahu ideálním, typickým a podstatným znakem právního předpisu a právní předpis, který upravuje jedinečný případ, tudíž vybočuje z obecnosti právních předpisů, jako jednoho z jejich základních materiálních znaků.<sup>13</sup>

Normativní správní akty mají mnoho podob a pojmové znaky jednotlivých druhů nejsou totožné. Obecně však lze spatřit mnoho společných rysů pro všechny druhy. Nejprve je nutné si uvědomit již několikrát předestřenou skutečnost, že normativní správní akty jsou projevem normativní činnosti veřejné správy. Jak jsem již v kapitole základních pojmů uvedl, jde o činnost vrchnostenskou, tedy o činnost působící od nadřazeného subjektu, k subjektu podřazenému, tedy vůči adresátovi. Orgán veřejné správy toto postavení

---

<sup>10</sup> PRŮCHA, P., Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 271

<sup>11</sup> HENDRYCH, D. a kol., Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 180

<sup>12</sup> PRŮCHA, P., Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 103

<sup>13</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 10. 2015].

odvozuje buďto ze zákona nebo z hierarchických vztahů podřízenosti a nadřízenosti.<sup>14</sup> Jde o výraz pravomoci orgánu autoritativně rozhodnout, přičemž tomuto rozhodnutí nepředchází žádné řízení v právním slova smyslu.<sup>15</sup> Akt vychází pouze z vůle vydávajícího orgánu a k jeho vydání není potřeba souhlasu jiného orgánu a logicky ani souhlas druhé strany, kterou jsou adresáti tohoto aktu. Z výše uvedeného lze vyvodit znak jednostrannosti normativního správního aktu. Druhým znakem je podzákonost těchto předpisů. Znak podzákonosti má dvě roviny. V první rovině se jedná o hierarchický vztah fungující na principu zákonnosti a podzákonosti. Normativní správní akty jakožto podzákoné předpisy nesmí být s hierarchicky výše postavenými zákony v rozporu. Jejich úkolem je zákony provádět, tedy je konkretizovat a jsou od zákonů odvozené. Tento vztah je označován latinským výrazem, "*Secundum et intra legem*".<sup>16</sup> V druhé rovině se jedná o zmocnění k vydávání těchto aktů, a to buďto přímo Ústavou (např. k vydání nařízení vlády) nebo nepřímo zákonem (např. k vydání vyhlášky ministerstva). Abstraktnost normativních správních aktů je vyjádřením vztahu k předmětu úpravy. Jedná se o opak konkrétnosti a tato abstraktnost je spatřována v neurčitém vyjádření věci (ať už druhově, odvětvově či jinak) nebo v neurčitém vyjádření osob, na které se akt vztahuje a kteří jsou zároveň adresáty. Samozřejmě také může dojít ke kombinaci těchto prvků.<sup>17</sup> Neopomenutelným pojmovým znakem normativních správních aktů je obecnost. Obecnost je takovým znakem normativních správních aktů, který je nejvýrazněji odlišuje od individuálních správních aktů. Oproti individuálním správním aktům musí být okruh adresátů vyjádřen obecně, tedy nikoli jmenovitě. Obsahuje-li akt příkaz, zákaz nebo povolení adresované vůči jmenovitě určeným adresátům, tak se nejedná o normativní správní akt, ale o individuální správní akt, popřípadě o akt smíšený. Obecnost se projevuje ve dvou rovinách, a to v územní a osobní

---

<sup>14</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 61.

<sup>15</sup> SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 57.

<sup>16</sup> SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, 2013, str. 56.

<sup>17</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 63

působnosti. Obě tyto působnosti hrají roli při určení, zda některé normativní správní akty jsou obecně závaznými a jsou tak právními předpisy a prameny práva, či nikoliv. Jsou-li územní a osobní působnosti obě neomezené, pak není sporu o naplnění znaku obecnosti. Některé normativní správní akty však obě působnosti neomezené nemají. Podle autorky Horzinkové leží těžiště obecné závaznosti ve způsobu vyjádření obecné působnosti. Obecná závaznost aktu tedy závisí na tom, zda je osobní působnost omezená či nikoliv. V případě, že omezená je, nelze z aktu vyvozovat obecnou závaznost, a to i přes neomezenou působnost územní. Obecná závaznost aktu tedy nevyplývá pouze z neomezené územní působnosti. Nutno ještě dodat, že hovoříme-li o neomezené působnosti aktu, nejedná se o absolutní neomezenou působnost, nýbrž o působnost relativní. To vychází z principu suverenity a svrchované rovnosti států a jejího projevu v podobě územní a osobní výsosti. V praxi jde tedy o to, vůči komu a na jakém území daný stát vykonává své kompetence, přičemž se dá nejobecněji tvrdit, že každý stát vykonává svou pravomoc na svém území a vůči všem osobám se státní příslušností tohoto státu (teritoriální a personální kompetence).<sup>18</sup> Posledním, ne všemi autory uváděným pojmovým znakem normativních správních aktů je jejich právní závaznost. Právní závaznost stanovuje primární odpovědnost adresátů práva k dodržování právních norem. Jedná se o esenciální vlastnost či znak každého normativního správního aktu, potažmo každé právní normy. Bez právní závaznosti by nemohla nastoupit sankce jakožto nepříznivý následek při porušení této normy.

V případě, že je právní norma porušena, respektive nesplněna primární právní povinnost naplnit skutkovou podstatu této normy, nastupuje povinnost sekundární, tedy sankce jakožto následek porušení. Podoba této sekundární povinnosti se liší podle druhu porušené právní normy. Porušením normy může vzniknout právní odpovědnost, jejíž povaha se může lišit podle druhu porušené právní normy. Nejčastěji při porušení normativního správního aktu dochází ke vzniku správně právní odpovědnosti, a to v případě, je-li porušeno nařízení, vyhláška nebo předpis územně samosprávních celků. Naproti tomu porušení

---

<sup>18</sup> MALENOVSKÝ, J., Mezinárodní právo veřejné. 5. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2008, str. 137.

interních předpisů má za následek vznik pracovněprávní či disciplinární odpovědnosti a jako sankce může být pracovní či profesní poměr rozvázán. U porušení předpisů subjektů zájmové samosprávy je zřejmě nejzávažnější sankcí vyloučení. Porušení provozních předpisů může mít za následek vyvedení z objektu nebo zákaz vstupu, popř. vznik občanskoprávní odpovědnosti za škodu.<sup>19</sup> Vedle výše uvedených materiálních znaků normativních správních aktů, existují také znaky formální. Jedná se o pravomoc orgánu vydat akt a řádná publikace aktu. Pravomoc orgánu vydat akt plyne ze zákonného, popř. ústavního zmocnění. Oproti individuálním správním aktům však normativní správní akty v případě, že postrádají esenciální legální předpoklady k jejich vydání, nemohou být nulitní nebo nicotné. Je-li například vydána vyhláška ministerstvem, popř. nařízení obcemi či kraji bez zákonného zmocnění, ocitá se tato norma v rozporu s Ústavou a její zrušení je možné pouze v řízení před Ústavním soudem.

Publikace aktu znamená jeho uvedení v právní život do systému právního řádu ve formální rovině a uvedení ve známost jeho adresátům v rovině materiální. Publikace je nutným předpokladem pro následnou platnost předpisu a vynutitelnost při jeho porušení. V rovině formální se jedná o jeho promulgaci, tedy vyhlášení, přičemž normativní správní akty mohou být vyhlášovány různými způsoby. Podle zákona č. 309/ 1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv<sup>20</sup> jsou ve Sbírce zákonů z normativních správních aktů uveřejňována nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, ale také jiných správních úřadů či právnických osob za předpokladu, že jde o předpisy s celostátní působností. Vyhlášením předepsaným způsobem se stávají akty platnými, avšak pro jejich aplikaci a vynutitelnost je třeba, aby nabyly na účinnosti. Účinnost u nařízení vlády, vyhlášek ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů a právnických osob s celostátní působností může nastat principiálně kterýkoli den po dni vyhlášení, který je uveden v daném předpise jako den

---

<sup>19</sup> HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z., Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Nakladatelství Leges, 2010, str. 62.

<sup>20</sup> Zákon č. 309/ 1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

účinnosti. Není-li den účinnosti uveden, nastává účinnost patnáctým dnem po vyhlášení. Před tímto dnem však lze účinnost předpisu stanovit výjimečně.<sup>21</sup>

## **1.2 Individuální (konkrétní) správní akt**

Individuální správní akty jsou protipólem normativních správních aktů, neboť zatímco pro normativní správní akty je typická abstraktnost a obecnost, individuálním správním aktům je oproti tomu vlastní individualizace a konkrétnost, což znamená, že v konkrétním případě se jimi řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Specifickými znaky individuálních správních aktů jsou především konkrétní předmět regulace a konkrétně vymezení adresáti, jimž je určen. Individuální správní akty jsou chápány jako akty aplikace (správního) práva, neboť představují použití obecných (abstraktních) pravidel chování obsažených v příslušných (správně) právních normách, které jsou obsaženy v právních předpisech. Individuální správní akt je výsledkem správní činnosti v daném konkrétním případě s právními účinky vztahujícími se toliko k jednoznačně vymezeným adresátům veřejně mocenského působení, kteří se na procesu jejich vydávání, což je třeba při porovnání s normativními správními akty (nařízeními) zdůraznit, výrazně podílejí. Nejde o výsledek normotvorné činnosti, nýbrž o výsledek činnosti aplikační. Pokud jsou individuální správní akty zaměřeny na internum veřejné správy, označují se jako individuální služební akty. Jsou výsledkem praktického uplatnění instančních vztahů nadřízenosti a podřízenosti a směřují tudíž vůči konkrétním podřízeným subjektům v rámci příslušného organizačního systému veřejné správy.<sup>22</sup> Jinými slovy individuální správní akty aplikují právní předpisy a uvádějí je v život, přičemž díky nim dochází ke konkretizaci, individualizaci a detailizaci práv a povinností. Lze souhrnně konstatovat, že individuální správní akt je aktem aplikace norem správního práva (obsažených rovněž v normativních správních aktech) v

---

<sup>21</sup> § 3 zákona č. 309/ 1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

<sup>22</sup> POTĚŠIL, L. Individuální správní akty. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 82



konkrétních situacích, resp. na konkrétní případy pro jmenovitě určené osoby.<sup>23</sup> Podle P. Průchy v tomto duchu "individuální správní akty směřují vždy ke zcela konkrétním, tj. individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavují tedy právní normy, ale naopak obecně závazné předpisy aplikují na konkrétní individualizované případy."<sup>24</sup>

Individuální správní akty lze dále členit do dvou dalších kategorií. Jednak, a to zpravidla nejčastěji, představují výsledek rozhodovacích procesů správního orgánu v rámci správního řízení, kdy jde o správní rozhodnutí<sup>34</sup>. Druhou kategorií individuálních správních aktů, tedy vedle správního rozhodnutí, jsou akty, představující nikoli výsledky správního řízení, nýbrž výsledky dalších procedurálních postupů, které upravuje ve své části čtvrté v § 154 až § 158 v obecném režimu správní řád.

### 1.3 Smíšený (hybridní) správní akt

Výše nastíněný dualismus správních aktů je však nedostačující, čehož si byla odborná veřejnost vědoma již v minulosti. Není cílem téhle práce se snažit o vyčerpávající historický exkurz, ale přesto se pokusím pro lepší pochopení dané problematiky uvést stručný vývoj v problematice přiřazení správního aktu pod jedenu z výše uvedených právních forem činností veřejné správy. V návaznosti na členění těchto úkonů do jednotlivých forem J. Pražák poznamenal, že „*není vždy věcí snadnou zařaditi jednotlivé úkony správní do té neb oné z uvedených kategorií, neb nehledíc ani k tomu, že se často kumulují úkony rozličné povahy v jediné emanaci úřední, není sobě ani úřad, jenž ten, který akt vydal, vždy vědom vlastní jeho povahy*“<sup>25</sup> J. Pražák tímto významně poukázal na problematiku správních aktů, které se nacházejí na pomezí individuálních a normativních správních aktů.

---

<sup>23</sup> POTĚŠIL, L. Individuální správní akty. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 79 a 82

<sup>24</sup> PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 7. dopl. a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 279.

<sup>25</sup> PRAŽÁK, J. *Rakouské právo správní*. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol. v Praze, 1905, s. 110.

Existencí smíšených správních aktů se tedy naše právní teorie zabývá již od počátku dvacátého století. Problematikou nezařaditelnosti některých správních aktů se dále zabýval J. Hoetzel: Podle něj „*pozorností zasluhuje vymezení, kudy jdou hranice mezi nařízením a správním aktem individuálním*“<sup>26</sup> V rámci poměru mezi normativními a individuálními správními akty se nejedná o od sebe striktně oddělené právní formy. Abstraktní a konkrétní správní akty jsou vzájemně propustné (co do pojmových znaků), což má za důsledek to, že mezi nimi nachází své místo smíšený správní akt.<sup>27</sup> Smíšený správní akt tedy vykazuje jak některé znaky normativních správních aktů, tak některé znaky individuálních správních aktů.

Jak jsem již uvedl výše, dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti nový správní řád. Teprve prostřednictvím SPŘ došlo k legislativnímu zakotvení obecného právního institutu určeného pro smíšený správní akt, když do té doby právní řád ČR z hlediska procedurální právní úpravy reflektoval „toliko“ správní akty individuální (zejména správní rozhodnutí) a správní akty normativní (právní předpisy). I před přijetím SPŘ sice existovala řada případů, které by bylo možno označit za svou povahou smíšené správní akty, ovšem chyběl u nich (jakýkoliv) společný základ, spočívající zejména v procesní právní úpravě, a takové případy pak byly nutně podřazovány pod právní úpravu určenou buď pro individuální, nebo normativní správní akty. Obecná právní úprava určená pro smíšené správní akty se tak v právním řádu ČR objevila relativně nedávno.

Podle P. Průchy vzhledem k tomu, že se normativní správní akty týkají abstraktně vymezeného předmětu regulace ve vztahu k neurčitě vymezenému okruhu adresátů, a individuální správní akty se týkají konkrétní věci ve vztahu k jmenovitě individualizovaným subjektům, potom tedy pro smíšené správní akty platí, že schematicky vzato u nich budou předmětné znaky normativních a individuálních správních aktů přicházet v úvahu "křížem". "*Tzn. že, buďto půjde o řešení relativně konkrétní správní věci, avšak s dopadem na blíže neurčený okruh adresátů (což je či bude zřejmě častější případ smíšených správních*

---

<sup>26</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 65–66

<sup>27</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 179

aktů), nebo půjde o řešení obecných otázek se vztahem ke jmenovitě individualizovanému adresátovi či adresátům."<sup>28</sup> Smíšené správní akty jsou proto co do předmětu a adresátů právní regulace správními akty konkrétně (předmět regulace) - abstraktními (adresáti regulace) nebo abstraktně (předmět konkrétními (adresáti). Oběma typům smíšených správních aktů budou věnovány následující dvě podkapitoly: 1.3.1. Konkrétně abstraktní správní akt a 1.3.2. Abstraktně konkrétní právní akt.

Naše současná právní úprava smíšených správních aktů je do velké míry ovlivněna německou doktrínou německého správního práva. Rovněž R. Schmidt při vymezování hranice mezi normativními a individuálními správními akty vychází z německé platné právní úpravy a uvádí, že jelikož zákonodárce na základě formulace pojmu "jednotlivý případ" ve smyslu § 35 odst. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz vyšel z přednosti konkretizace skutkového stavu a pro určení okruhu adresátů vyšel z nižších požadavků, jedná se i pak o (konkrétní) správní akt pokud se regulace vztahuje k určitému skutkovému stavu, avšak nikoliv k jednotlivé osobě, nýbrž neurčitěmu, ale určitelnému okruhu osob. Všeobecné opatření (Allgemeinverfügung) musí podle R. Schmidta zásadně splňovat předpoklady skutkové podstaty, které musí naplnit „klasický“ (individuální) správní akt podle § 35 odst. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz. R. Schmidt všeobecná opatření (Allgemeinverfügung), které jsou v podstatě optikou předchozích závěrů práce smíšenými správními akty s konkrétním předmětem regulace a neurčitě vymezenými adresáty, dělí do 3 základních druhů:

**I. Všeobecná opatření vztahující se k adresátům**, kdy tato opatření řeší případy konkrétních skutkových stavů, přičemž okruh adresátů je určený nebo alespoň určitelný. Jako příklady tohoto typu (Allgemeinverfügung) jsou uváděny zákaz prodeje alkoholu všem zákazníkům v konkrétní územně určené oblasti, zákaz prodeje zeleninového salátu při podezření, že je zdrojem infekce, v určitém územním obvodu, zákaz (rozpuštění) konkrétního shromáždění, policejní výzva (megafonem) všem osobám, které se nacházejí v konkrétních budovách,

---

<sup>28</sup> PRŮCHA, P., Správní právo: obecná část. 7. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 302

aby je opustili, vyhlášení smogového poplachu v určité oblasti apod.<sup>29</sup> V případě tohoto typu opatření obecné povahy je podle J. Ipsena velmi obtížné odlišit případy vydání hromadných správních aktů od všeobecných opatření (Allgemeinverfügung). K tomu lze však doplnit, že podle jiných (německých) autorů se všeobecné opatření od hromadných správních aktů odlišuje tím, že hromadné akty jsou "svazek" jednotlivých samostatně stojících správních aktů.<sup>30</sup> V tomto ohledu je zajímavý názor U. Triebela, který uvádí, že všeobecné opatření je zvláštní případ správního aktu (konkrétního správního aktu), který se vztahuje k většímu počtu osob. Přesně právně vyjádřeno se podle něj nejedná o jeden jediný správní akt, ale o souhrn tolika stejných správních aktů, kolik je daným všeobecným opatřením dotčeno osob. Okruh dotčených osob nemusí být určen jmenovitě. Postačí, pokud je dostatečně určitelný. Toto vymezení zahrnuje i osoby, které vstoupí do „okruhu působnosti“ (do okruhu osob, na něž se vztahují účinky všeobecného opatření) teprve v budoucnosti.<sup>31</sup>

**II. Všeobecná opatření vztahující se k věci,** resp. regulující veřejnoprávní vlastnosti nějaké konkrétně určené věci. Pojem "věci" je zde přitom chápán autonomně (odlišně od civilně právního pojetí) věcí tedy může být cesta, konkrétní úsek silnice, park, budova (např. knihovna), ale i mořský záliv, tekoucí voda apod.<sup>32</sup> Ve většině případů právě kvůli vázanosti na konkrétní věc se podle R. Schmidta jedná o akt bez adresátů.<sup>33</sup> Pojmovým znakem takového opatření

---

<sup>29</sup> BAHÝLOVÁ, L., Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území. Brno, 2012. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 38

<sup>30</sup> ERBGUTH, W., s. 155-160. K tomu R. Schmidt jako příklad uvádí oznámení, na jehož základě se obyvatelé konkrétní ulice mají podílet na nákladech vynaložených na vyčištění této ulice – v případě konkrétního uvedení jednotlivých obyvatel se bude jednat o "svazek" individuálních správních aktů, pokud však bude konkrétně specifikována pouze dotčená ulice, bude se jednat o všeobecné opatření

(Allgemeinverfügung). SCHMIDT, R. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl., Verlag : Grasberg bei Bremen, 2007, s. 155.

<sup>31</sup> TRIEBEL, U., Probleme der Begriffsbestimmung des Verwaltungsaktes bei der Allgemeinverfügung. Kiel, 1978. Disertační práce. Christian-Albrechts-Universität. 118 s.

<sup>32</sup> IPSEN, von Jörn. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5., vyd. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2007, s. 131.

<sup>33</sup> SCHMIDT, von Rolf. Allgemeines Verwaltungsrecht. 17. vydání. Grasberg bei Bremen: Schmidt, 2014, s. 157.

je, že se týká konkrétní věci a reguluje její právní režim. Příkladem tohoto typu všeobecného opatření lze uvést zákaz nebo omezení prodeje určitých produktů či výjimky z tohoto zákazu, stanovení vodohospodářského ochranného pásma, zahrnutí pozemku mezi pozemky určené k plnění funkce lesa apod.<sup>34</sup>

**III. Všeobecná opatření upravující užívání určité věci veřejností.**, resp. Regulující práva a povinnosti jejich uživatelů.<sup>35</sup> Konkrétně určená věc je užívána neurčitě vymezeným okruhem jejich uživatelů, kterým tento typ všeobecného opatření ukládá práva a povinnosti. Jako příklady tohoto typu všeobecného opatření jsou uváděny návštěvní řády veřejné knihovny, muzea či veřejných lázní, otevírací doby a jiná opatření upravující užívání veřejného zařízení, změna podmínek provozování letiště, sloučení, rozdělení školy nebo zavření školy a dále též stanovení dopravního značení.<sup>36</sup>

Domnívám se, že pro předmět a rozsah této práce je výše nastíněný teoretický substrát dostačující a nebudu tedy zacházet do větších detailů. V souhrnu lze tedy říci, že dělení správních aktů na normativní a konkrétní se dlouhodobě jeví jako nedostačující, a proto se již dlouhá léta diskutuje potřeba legislativního zakotvení správních aktů, které jsou na hranici mezi výše zmíněnými dvěma formami činnosti veřejné správy. Tato diskuze vyústila v zavedení právního institutu smíšeného (hybridního) správního aktu, popřípadě institutu opatření obecné povahy v našem novém správním řádu. Bližší deskripci smíšených právních aktů se budu věnovat na následujících řádcích. Rozhodně se nebude jednat o vyčerpávající analýzu dané problematiky, ale přesto se pokusím následující podkapitoly rozvést poněkud více ze široka, jelikož to pro účel této práce považuji za důležité, neboť jak mimořádná opatření, tak ochranná opatření přijímaná s cílem bojovat proti současné pandemii koronaviru, jsou obecně řečeno řazeny právě do skupiny smíšených správních aktů.

---

<sup>34</sup> BAHÝLOVÁ, L., Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území. Brno, 2012. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 38.

<sup>35</sup> SCHMIDT, von Rolf. Allgemeines Verwaltungsrecht. 17. vydání. Grasberg bei Bremen: Schmidt, 2014, s. 157.

<sup>36</sup> BAHÝLOVÁ, L., Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území. Brno, 2012. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 38.

### 1.3.1 Konkrétně abstraktní správní akt

Konkrétně abstraktní správní akty se konkrétností předmětu právní regulace podobají individuálním správním aktům a současně je to právě předmět regulace, co je odlišuje od normativních správních aktů. Naopak platí, že způsobem vymezení svých adresátů se konkrétně-abstraktní správní akt shoduje s normativními právními akty a současně odlišuje od individuálních správních aktů. Na základě předchozích částí práce lze pojmový znak abstraktně vymezených adresátů vymezit tak, že osoby, pro které je konkrétně-abstraktní správní akt závazný, jsou určeni druhově (a nikoliv jmenovitě) jako množina vymezená určitými znaky, bez ohledu na faktický počet těchto osob. Taková množina přitom může být pojata nanejvýš široce (např. "každý") či naopak velice úzce (např. výrazně specifická skupina osob).<sup>37</sup>

Hejč v dané práci dále nastiňuje jeho názor, že uvedený definiční znak způsobu vymezení adresátů správního aktu, který je klíčový pro rozlišování zejm. mezi konkrétně-abstraktním správním aktem a individuálním správním aktem bude však ve světle shora uvedeného, ve většině případů rozlišování činit menších obtíží než v případě druhého definičního znaku, kterým je předmět právní regulace správního aktu.

Konkrétním předmětem regulace se rozumí stav, kdy je správním aktem regulovaná určitá (konkrétní) skutková podstata, resp. kdy správní akt v daném ohledu reguluje konkrétní případ. Naplnění konkrétnosti předmětu regulace u konkrétně-abstraktních správních aktů shledává Hejč ve dvou základních situacích. Na prvním místě uvádí konkretizaci prostřednictvím prostorového kritéria a na druhé místo řadí konkretizaci předmětu regulace na základě věcného kritéria. Tato dvě kritéria považuje za základní, resp. hlavní, neboť především ona rozhodují o tom, zda se jedná o konkrétně-abstraktní správní akt, či zda jde (nejčastěji) o normativní správní akt s abstraktním předmětem své regulace. Od prostorového a věcného kritéria odvisí další pomocná kritéria (časové, teleologické, obsahové podrobnosti a komplexnosti), která mohou

---

<sup>37</sup> HEJČ D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 43-44

konkrétnost předmětu regulace upevňovat. Uvádím, že se ztotožňuji s názorem Hejče, který dále uvádí, že sama o sobě však tato pomocná kritéria, nemohou konkrétnost předmětu regulace založit<sup>38</sup>

Zpracování problematiky smíšených správních aktů ve zmíněné disertační práci Hejče považuji za vyčerpávající a především úvahy (nejen) nad konkrétně-abstraktními správními akty považuji za velmi podnětné a budu tedy čerpat z dané práce i na následujících řádcích.

Zajímavá a věcná je Hejčova úvaha, zda se stupeň konkrétnosti předmětu regulace odvíjí od velikosti území, které je správním aktem regulováno. Tedy zda platí, že čím menší je území, na které se regulace správního aktu vztahuje, o to konkrétnější předmět regulace se jedná, resp. čím rozlehlejší oblast je regulována, tím spíše jde o abstraktní předmět regulace. Stejně jako autor výše nastíněnou přímou úměru mezi konkrétností předmětu a velikostí území, nevidím. Pro naplnění prostorového kritéria konkrétnosti předmětu regulace pomocí vymezení regulovaného území je klíčový poměr mezi územní působností vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává a místní působností samotného správního aktu, resp. jeho právní regulace.<sup>39</sup> Z výše uvedeného tedy vyplývá, že samotná rozloha regulovaného území není v otázce konkrétnosti předmětu regulace rozhodující.<sup>40</sup>

Podobně jako v otázce abstraktnosti adresátů správního aktu není rozhodující jejich skutečný počet, nýbrž způsob jejich vymezení, tak i v otázce konkrétnosti předmětu regulace v souvislosti s prostorovým kritériem není rozhodující skutečná rozloha území, na které se regulace vztahuje (kvantitativní hledisko), nýbrž to, že k právní regulaci správním aktem byla vybrána jen část

---

<sup>38</sup> HEJČ, D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 45

<sup>39</sup> HEJČ, D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 45

<sup>40</sup> K této problematice konkrétnosti předmětu regulace skrze prostorové kritérium se vyjádřil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010-65 (2321/2011 Sb. NSS)

nebo části z území, podléhající působnosti vykonavatele veřejné správy, který správní akt vydává (způsob vymezení - kvalitativní hledisko).<sup>41</sup>

Na základě specifikace regulovaného území i specifikace regulovaného objektu dochází k naplňování konkrétnosti předmětu regulace, a to v obou případech prostřednictvím prostorového kritéria. Konkrétnost předmětu regulace u konkrétně-abstraktních správních aktů však nemusí, jak již bylo uvedeno, spočívat pouze na základě naplnění prostorového kritéria. Dalším hlavním kritériem, určujícím konkrétnost předmětu regulace těchto správních aktů, je kritérium věcné. Právní regulace konkrétně-abstraktního správního aktu se v těchto případech vztahuje ke konkrétnímu objektu, který však není specifikován z hlediska prostoru, ve kterém se nachází, neboť jde o věc. V takových případech pro určení konkrétnosti předmětu regulace nemusí být určující (konkrétní) prostor, ve kterém se tyto objekty regulace nachází, nýbrž postačí skutečnost, že jsou sami dostatečně konkretizovány a daná právní regulace se vztahuje toliko na ně a nikoliv již na všechny ostatní objekty stejného druhu. Nelze přitom vyloučit, že konkrétnost předmětu regulace konkrétně-abstraktního správního aktu bude utvářena prostorovým i věcným kritériem současně.<sup>42</sup>

V případech, kdy je konkrétnost předmětu regulace konkrétně-abstraktního správního aktu naplněna skrze prostorové, či věcné kritérium (případně na základě kombinace obojího), může konkrétnost předmětu regulace zesílit, resp. daný smíšený správní akt se, co do předmětu právní úpravy, ještě více konkretizovat, pokud budou současně naplněna i další kritéria konkrétnosti předmětu regulace, které lze v daném smyslu označit za pomocná kritéria. Za takové pomocné kritérium lze označit kritérium času, kterým se zohledňuje délka trvání závaznosti správního aktu. Dále kritérium teleologické, které bere do úvahy, zda je účelem správního aktu toliko právní úprava ad hoc a konečně také kritérium obsahu právní úpravy, na základě kterého se konkrétnost předmětu regulace posuzuje z hlediska míry komplexnosti a podrobnosti právní úpravy.

---

<sup>41</sup> HEJČ, D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 46-47

<sup>42</sup> HEJČ, D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.



Hejč se ztotožňuje s názorem V. Šimíčka<sup>43</sup>, že naplnění těchto pomocných kritérií samo o sobě (bez naplnění některého z kritérií hlavních) může vést ke konstatování konkrétnosti předmětu regulace u konkrétně-abstraktních správních aktů jen zcela výjimečně.

O konkrétně-abstraktní správní akt tak půjde zpravidla až tehdy, kdy je naplněno alespoň jedno z hlavních kritérií (prostorové nebo věcné). Nelze však vyloučit případy, kdy již samotné naplnění pomocných kritérií povede k tomu, že půjde o konkrétní předmět regulace. Nepůjde však o časté případy, neboť intenzita naplnění pomocných kritérií by musela být vysoká. Význam tak tato pomocná kritéria mají především v případech, kdy je naplnění prostorového nebo věcného kritéria konkrétnosti předmětu regulace sporné.<sup>44</sup>

### **1.3.2 Abstraktně konkrétní správní akt**

Z teoretického hlediska lze v rámci smíšených správních aktů vedle konkrétně-abstraktních správních aktů rozlišovat také správní akty abstraktně-konkrétní. Analogicky k předešlé podkapitole lze vydedukovat, že abstraktnost bude v daném případě vyjádřena předmětem regulace a konkrétnost naopak dotčenými adresáty.

Abstraktně-konkrétní správní akty se abstraktností předmětu právní regulace podobají normativním správním aktům a současně je to právě předmět regulace, co je odlišuje od individuálních správních aktů. Naopak platí, že způsobem vymezení svých adresátů se abstraktně-konkrétní správní akt shoduje s individuálními správními akty a odlišuje od normativních správních aktů. Z definičního hlediska pro něj tedy platí v opačném směru to stejné, co pro konkrétně-abstraktní správní akty, a proto co do otázky naplnění konkrétnosti

---

<sup>43</sup> Názor V. Šimíčka, podle kterého rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne ze dne 1. července 2009, splňuje spíše pojmové znaky opatření obecné povahy, tedy správního aktu s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, i přes to, že zde prostorové ani věcné kritérium naplněno není (ŠIMÍČEK, Vojtěch. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In Vladimír Klokočka - liber amicorum. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2009. s. 217-234, s. 230).

<sup>44</sup> HEJČ, D., Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 49-50

adresátů a abstraktnosti předmětu regulace lze v obecné rovině odkázat na předchozí podkapitulu konkrétně-abstraktním správním aktům. Zatímco někteří autoři nevylučují, že tento typ smíšeného správního aktu se může objevit a mít své využití i v praxi jiní autoři abstraktně-konkrétní správní akt považují pouze za teoretický konstrukt. Mezi posledně uvedené autory se řadí i L. Bahýřlová, která na příkladu z německé literatury ukazuje, že správní akt s abstraktně vymezeným předmětem a konkrétními subjekty je možné vnímat jen jako teoretickou alternativu ke konkrétně-abstraktním správním aktům, ovšem bez svého využití v praxi.

V této souvislosti lze upozornit na úvahy, objevující se již v prvorepublikové odborné literatuře, podle kterých individuální správní akt nestává se normativním mnohostí uložených jednání, kdy se např. vlastníku domu přikáže, aby každý rok v určité dny vyvěšoval prapory. Nerozhoduje trvání individuálního správního aktu, kdy se např. vlastníku dobytka zakáže napájení z koryta při obecní pumpě při nebezpečí dobytčího moru a po dobu toho určitého nebezpečí nebo všeobecně kdykoliv je nebezpečí moru<sup>45</sup>

W. Jellinek dokonce vylučuje, byť jen teoretickou možnost, výskytu abstraktně konkrétních správních aktů. Dospívá k závěru, že akt adresovaný jediné osobě se nestává právní normou, i kdyby byl v jiných ohledech sebevíce zevšeobecňován<sup>46</sup>

L. Bahýřlová k povaze uvedených správních aktů, které jsou sice adresovány určité osobě, nicméně se jednorázovou aplikací nevyčerpávají, uvádí, že se v jejich případě nejedná o abstraktní předmět regulace, neboť adresátům je ukládána povinnost spjatá vždy s konkrétními podmínkami v určitém místě (konkrétní přehrada, určitý úsek řeky, nebo určitý les).<sup>47</sup>

Hejč se k problematice staví tak, že souhlasí s názory, podle kterých opakovatelnost aplikace sama o sobě nemůže vést k závěru, že jde o správní

---

<sup>45</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907 s. 51

<sup>46</sup> HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907s. 173-181

<sup>47</sup> BAHÝŘLOVÁ, L., *Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území*. Brno, 2012. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 63.

akt s abstraktně vymezeným předmětem regulace. Současně však uvádí, že abstraktně-konkrétní správní akt v teoretické rovině existuje a má i svoji praktickou využitelnost. Ve své, výše již několikrát citované, disertační práci uvádí i teoretické příklady abstraktně-konkrétních správních aktů a jejich možné praktické využití. Osobně však nepovažuji za důležité se v mé práci pouštět do podrobnějších debat na téma abstraktně-konkrétních správních aktů, a to z důvodu jejich mizivé (zda vůbec nějaké) využitelnosti v praxi.

### **1.3.3 Smíšené právní akty ve formě opatření obecné povahy**

Na úvod této podkapitoly považuji za nezbytné uvést, že opatření obecné povahy není třetím typem smíšeného správního aktu vedle konkrétně-abstraktního správního aktu a abstraktně-konkrétního správního aktu, jak by se možná na první pohled mohlo z členění této práce zdát. Opatření obecné povahy patří mezi smíšené (hybridní) správní akty a dovoluji si tvrdit, že má nejčastěji podobu konkrétně-abstraktního správního aktu. Opatření obecné povahy věnuji zvláštní podkapitolu, jelikož se domnívám, že se jedná o často využívaný právní institut, který je v našem právním řádu, z legálního pojetí, poměrně mladým institutem, který je do současné doby obestřen řadou nesrovnalostí. Ochranná opatření a z části i mimořádná opatření, která jsou hlavním předmětem této práce, a kterým bude věnována kapitola č. 2, jsou právě opatřeními obecné povahy. Proto se tomuto právnímu institutu budu věnovat blíže. Přesto se nebude jednat o vyčerpávající analýzu opatření obecné povahy, ale pokusím se tuto podkapitolu zpracovat v dostatečném rozsahu pro pochopení podstaty opatření obecné povahy, náležitostí v procesu vydávání opatření obecné povahy a pro pochopení důležitých souvislostí. Přezkumu opatření obecné povahy se budu věnovat až v kapitole č. 3.

**Institut opatření obecné povahy**, který byl zakotven do českého právního řádu přijetím nového správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Jelikož se jedná o institut, který je mladým institutem českého správního práva, jedná se o problematiku, která stále dosud není zcela vědecky prozkoumána a poskytuje prostor pro vědecké bádání. Smíšená (hybridní) povaha nového institutu přinesla rozpaky jak mezi odborníky z oblasti

teoreticko-právní, tak zejména problémy při jeho praktické aplikaci správními orgány a s následným soudním přezkumem. Rozpakům ohledně tohoto institutu napomohl také přístup zákonodárce, který nestanovil, co lze definovat jako opatření obecné povahy, ale zvolil odlišný přístup ve formě negativního vymezení. Stanovil tedy pouze, co není opatřením obecné povahy.

Smysl zavedení tohoto institutu do právního řádu, pak lze spatřovat v zaručení určitých procesních práv dotčeným osobám v situacích, kdy jim nemohou být jmenovitě poskytnuty.<sup>48</sup>

Opatření obecné povahy má být vyžíváno v těch situacích, kdy správní orgány potřebují upravit takové situace, ve kterých by nebylo účelné vydání správního rozhodnutí ani vydání právního předpisu.<sup>49</sup>

Správní řád upravuje tento institut v části šesté, kde je opatření obecné povahy upraveno ustanoveními § 171 až § 174. Jedná se o ustanovení, která jsou převážně procesního charakteru. Důležité je uvést, že ve správním řádu je obsažena zásada subsidiarity správního řádu jakožto obecného procesního předpisu pro veřejnou správu vůči jiným procesním úpravám.<sup>50</sup>

Opatření obecné povahy je sice v českém právním řádu novým institutem, ale obdobný institut používalo již prvorepublikové správní právo pod označením generální opatření.<sup>51</sup>

Troufám si tvrdit, že negativní vymezení pojmu opatření obecné povahy v § 171 SPŘ, kde je uvedeno, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím, není úplně šťastné. Pozitivní definice byla obsažena ve vládním

---

<sup>48</sup> DIENSTBIER, F., Are Measures of General Character the Tools of Modern Czech Public Administration?. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.) Contemporary Administrative Law Studies. Olomouc: UP Olomouc, 2006, No 1, s. 20.

<sup>49</sup> VEDRAL, J., Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, roč. 40, č. 6, s. 337.

<sup>50</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 34 (§ 1, odst. 2).

<sup>51</sup> SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 157 s.

návrhu zákona nového správního řádu<sup>52</sup>, tak jak jej vypracovalo Ministerstvo vnitra ČR. Tento původní návrh byl však během legislativního procesu pozměněn a původní pozitivní definice zamýšlená tvůrci zákona byla, vcelku bezdůvodně, opuštěna a nahrazena těžkopádným negativním vymezením. Návrh ve své původní podobě stanovil „opatření obecné povahy je úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Opatření obecné povahy je úkon správního orgánu, který stojí v pomyslném prostoru mezi rozhodnutím a právním předpisem a je charakteristický neurčitým okruhem osob, jichž se dotýká a konkrétně určeným předmětem.

Problematikou definice opatření obecné povahy se zabýval i Nejvyšší správní soud. Ten uvedl, že „opatření obecné povahy je na půdorysu platné právní úpravy správním aktem s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy ke konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů.<sup>53</sup>

Akty smíšené povahy můžeme dovodit pomocí tzv. definice „křížem“. Rozeznáváme tak konkrétně-abstraktní akty a abstraktně-konkrétní akty, jak již bylo uvedeno v předešlé podkapitole. Jelikož sám správní řád výslovně stanoví v ustanovení § 171, že opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím, nemůže být tedy považováno za abstraktní akt či konkrétní akt, ale právě za akt určité hybridní povahy. Institut opatření obecné povahy je charakterizován svými definičními znaky, kterými jsou konkrétně určený předmět (vztahuje se k určité situaci) a obecně vymezený okruh adresátů.<sup>54</sup> Na základě výše uvedeného je pak nutno považovat opatření obecné povahy za konkrétně-abstraktní akt.

---

<sup>52</sup> ŠTURMA, Pavel a kol. Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva. Praha:

Univerzita Karlova v Praze, 2009, s. 367.

<sup>53</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

<sup>54</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98

Společnými znaky opatření obecné povahy s rozhodnutími jsou:

1. Týkají se konkrétní věci,
2. příprava a schvalování opatření obecné povahy se řídí předpisy o správním řízení a nikoli pravidly pro vydávání právních předpisů,<sup>55</sup>
3. dotčené osoby mají již během procesu vydávání opatření obecné povahy určité kvalifikované procesní prostředky obrany (námitky a připomínky), což proti právnímu předpisu prakticky nepřipadá v úvahu,<sup>56</sup>
4. vyžaduje se náležité odůvodnění,<sup>57</sup>
5. je přezkoumatelné a zrušitelné v řízení před obecnými soudy,<sup>58</sup>
6. mohou být přezkoumány v přezkumném řízení jiným správním orgánem.<sup>59</sup>

Naopak s právními předpisy rovněž vykazuje jistá styčná místa. Jedná se zejména o:

1. obecně vymezený okruh adresátů,
2. nemožnost podání opravného prostředku<sup>60</sup>,
3. opatření obecné povahy nabývá účinnosti, a nikoliv právní moci<sup>61</sup>,
4. na základě samotného opatření obecné povahy nelze vést exekuční řízení<sup>62</sup>,
5. vyžaduje náležitou publikaci – zveřejnění na úřední desce<sup>63</sup>

---

<sup>55</sup> HENDRYCH, D., Opatření obecné povahy (zák. č. 500/2004 Sb., část VI). In VOPÁLKA, Vladimír (ed). Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb. Code of administrative Procedure. Praha : Aspi, a.s., 2005, s. 231

<sup>56</sup> HENDRYCH, D., O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, s. 226

<sup>57</sup> § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>58</sup> § 101a a násl. z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>59</sup> § 174 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60</sup> § 173 odst. 2 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 991 (§ 173, odst. 1).

<sup>62</sup> § 173 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Po zakotvení opatření obecné povahy do českého právního řádu vystaly rozpory týkající se okruhů situací, na které může být nový institut aplikován. V zásadě se jednalo o problematiku, zda je pro aplikaci této formy činnosti (a možnosti jeho následného přezkumu) třeba výslovného zákonného zmocnění zvláštním zákonem, či zda je dostačující pro jeho aplikaci naplnění materiálních znaků. Tato problematika se v zásadě nejvíce projevila při soudním přezkumu opatření obecné povahy.<sup>64</sup> Na tuto problematiku se vytvořily dvě koncepce vnímání opatření obecné povahy, a to materiální a formální pojetí.

**Koncepce materiálního pojetí** spočívá ve své podstatě na oproštění se od přílišného právního formalismu. Zastánci této koncepce vidí opatření obecné povahy v takovém aktu orgánu veřejné správy, který splňuje materiální znaky opatření obecné povahy. Zastánci tohoto pojetí odmítají považovat za opatření obecné povahy takový akt, který by byl označen pouze právním předpisem jakožto opatření obecné povahy, ač by jím ve své obsahové stránce vůbec nebyl. Aby mohl být určitý akt veřejné správy považován za opatření obecné povahy, stačí, když je dána pravomoc a působnost tohoto orgánu materiálně (obsahově).<sup>65</sup>

Klady materiálního pojetí lze spatřovat v tom, že se zkoumá skutečná povaha vydaného aktu a v případě, že určitý akt veřejné správy naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy, je přezkoumatelný jakožto opatření obecné povahy, byť by tak výslovně nebyl zákonem označen.

Naproti tomu je nutno podotknout, že je v materiálním pojetí důležité vždy pečlivě zvažovat, zda a nakolik jsou v určitých správních aktech dané nebo dovoditelné znaky opatření obecné povahy naplněny.<sup>66</sup> Materiální pojetí opatření obecné povahy tak klade ve srovnání s formálním pojetím nesporně větší nároky

---

<sup>63</sup> § 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>64</sup> KAJNAR T., Opatření obecné povahy, Olomouc, 2012, diplomová práce

<sup>65</sup> ŠTURMA, P., a kol. Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2009, s. 369.

<sup>66</sup> KADEČKA, S., a kol. Správní řád. Praha: Aspi, a.s., 2006, s. 401.

na správní orgán při jeho aplikaci a soud při jeho přezkumu, neboť je třeba při materiálním pojetí stanovit zda se jedná o opatření obecné povahy výkladem<sup>67</sup>, což lze samozřejmě považovat za nevýhodu materiálního pojetí. Nejvyšší správní soud uvedl, že „je-li určitý akt pouze formálně označen jako opatření obecné povahy, avšak z materiálního hlediska nespĺňuje jeho pojmové znaky (konkrétnost předmětu, obecnost adresátů), Nejvyšší správní soud jej k námitce navrhovatele zruší.<sup>68</sup>

**Koncepce formálního pojetí** je protikladem k formálnímu pojetí. Její zastánci chápou možnost využití opatření obecné povahy výhradně v těch situacích, kdy je tak stanoveno právním předpisem.

Klady tohoto pojetí lze spatřovat v tom, že aplikující orgán je oproštěn od zkoumání

obsahového zaměření opatření obecné povahy. Při vydávání tohoto institutu je tak „ulehčena“ pozice orgánu veřejné správy v tom ohledu, že se nemusí zabývat obsahovou stránkou zamýšleného aktu veřejné správy pro možnost postupovat formou opatření obecné povahy.

Nevýhodou tohoto pojetí může být, že osoby dotčené opatřením obecné povahy by mohly být kráceny při obraně proti určitým záměrům, které sice napĺňují obsahové znaky opatření obecné povahy, ale zákonem nejsou výslovně označeny jako opatření obecné povahy, a proto by nemohly být přezkoumávány jako opatření obecné povahy, ale jako jiná forma činnosti veřejné správy.<sup>69</sup> Stojí za zmínku, že některé takové akty by byly považovány za podzákonné předpisy, proti nimž je možnost obrany jejich adresátů mnohem obtížnější.

Na následujících řádcích bych se rád zmínil o problematice, která souvisí s **procesem vydávání opatření obecné povahy**.

Postup při vydávání opatření obecné povahy je obecně upraven ve správním řádu, ačkoli odlišné procedurální postupy mohou být, a často také jsou,

---

<sup>67</sup> MIKULE, V., Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 8, s. 5.

<sup>68</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

<sup>69</sup> KAJNAR T., Opatření obecné povahy, Olomouc, 2012, diplomová práce



upraveny ve zvláštních zákonech. Ve správním řádu je procedurální postup upraven v části šesté. Tuto část však nelez vnímat izolovaně od zbytku správního řádu, neboť na některé jiné části je zákonem odkázáno.

Správní řád odkazuje při postupu řízení při vydávání opatření obecné povahy na část první a druhou. Stanoví při tom, že první část platí obdobně a druhá platí přiměřeně.<sup>70</sup>

Slovo obdobně vyjadřuje, že první část upravující úvodní ustanovení správního řádu se použije takřka v celém svém rozsahu bez větších odchylek. Naproti tomu při užití části druhé upravující správní řízení bude třeba při konkrétní aplikaci jednotlivých institutů si počínat mnohem obezřetněji a brát ohled na jejich účel ve správním řízení, přičemž bude třeba jednotlivá ustanovení přiměřeně přizpůsobit části šesté.

Při deskripci procesu vydávání opatření obecné povahy je třeba začít **návrhem opatření obecné povahy**. Obecný režim právní úpravy uvedený ve správním řádu stanoví, že se řízení o vydání opatření obecné povahy zahajuje na návrh.<sup>71</sup> Důležité je uvést, že návrh zde nelze chápat jakožto žádost, kterou podává účastník řízení, ale pojem návrh se zde spíše podobá výrazu, jenž je používán v legislativním procesu.

Správní řád výslovně neřeší, zda je toto řízení zahajováno z moci úřední správního orgánu, nebo jestli může být zahájeno na návrh (žádost) dotčené osoby, přičemž nevylučuje žádnou z těchto možností.<sup>72</sup> Z povahy věci je zřejmé, že o zahájení z moci úřední nemůže být pochyb. Určité nejasnosti se však vyskytují v otázce, zda může být toto řízení zahájeno podáním návrhu dotčené osoby. Petr Průcha uvádí, že „z úpravy obsažené ve správním řádu lze dovodit, že řízení o vydání opatření obecné povahy, i přes to, že se zde hovoří o návrhu,

---

<sup>70</sup> § 174 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>71</sup> § 172 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>72</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979 (§ 172, odst. 1).

se zahajuje z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno k podnětu zveřejnění veřejné správy.<sup>73</sup>

Můžeme tedy shrnout, že v praxi bude toto řízení ve valné většině všech případů zahajováno z moci úřední. Nemůžeme však zcela vyloučit i alternativu zahájení řízení osobou stojící mimo veřejnou správu, kdy bude takové řízení zahájeno již okamžikem takového podání.<sup>74</sup> Návrh, který je připravován orgánem veřejné správy (z moci úřední) vypracovává k tomu věcně a místě příslušný správní orgán.<sup>75</sup> Správní řád stanoví, že návrh opatření obecné povahy správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25. Součástí návrhu musí být i odůvodnění, ve kterém správní řád podává vysvětlení a argumenty pro vydání zamýšleného opatření obecné povahy.

Důležitým momentem v tomto řízení je dodržení vyžádání všech vyjádření, stanovisek a závazných stanovisek k návrhu opatření obecné povahy od dotčených orgánů, které stanoví zvláštní zákony. Opomenutí vyžádání zákonem stanovených podkladů může být za určitých podmínek zhojeno. Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud pořizovatel opomene vyžádat si v průběhu projednávání návrhu opatření obecné povahy stanovisko dotčeného orgánu státní správy, a následně si vyžádá souhlasné dodatečné stanovisko tohoto opomenutého dotčeného orgánu, je zcela zřejmé, že toto opomenutí nemohlo mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Je třeba vycházet z toho, že v případě řádného postupu by dotčený orgán uplatnil shodné (souhlasné) stanovisko.<sup>76</sup>

V procesu vydávání opatření obecné povahy následuje **zveřejnění návrhu opatření obecné povahy**. Po projednání s dotčenými orgány je třeba,

---

<sup>73</sup> PRŮCHA, P., Správní právo: obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova

univerzita a nakladatelství Doplněk. 2007. s. 303.

<sup>74</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 979 (§ 172, odst. 1).

<sup>75</sup> Tamtéž

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161

aby se k tomuto návrhu opatření obecné povahy mohla vyjádřit i dotčená veřejnost. Proto zákon stanoví, že „návrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce.

V této souvislosti je třeba poukázat na skutečnost, že i u návrhu opatření obecné povahy musí být odůvodněný návrh zveřejněn též způsobem umožňujícím dálkový přístup, čímž se má na mysli zejména vyvěšení na webových stránkách orgánu veřejné správy.<sup>77</sup> V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, který je v místě obvyklý.<sup>78</sup> Žádoucí je, aby se dotčené osoby opravdu seznámily se zamýšleným návrhem, neboť se může jednat o takové záměry, které mohou významně zasáhnout do práv dotčených osob.

Po zveřejnění návrhu opatření obecné povahy následuje **veřejné projednání**. To se koná pouze v těch případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon nebo v těch případech, kdy se pro jeho konání rozhodne správní orgán, který návrh opatření obecné povahy vypracoval.<sup>79</sup> Jedná se tedy o takovou fázi řízení, která se nekoná v každém řízení o vydání opatření obecné povahy, ale pouze v některých těchto případech.

Konání veřejného projednání může stanovit i správní orgán v těch případech, kdy zvláštní zákon neukládá konání veřejného projednání. Bude pak záležet na uvážení správního orgánu. Část šestá správního řádu nestanoví žádná bližší kritéria pro situaci, kdy by správní orgán měl nařídit konání veřejného projednání. S ohledem na přiměřené použití ustanovení části druhé lze vycházet z ustanovení § 49 odst. 1 SPŘ.<sup>80</sup> Při zodpovězení otázky nařízení či nenařízení veřejného projednání tak bude záležet zejména na intenzitě zásahu do práv dotčených osob opatřením obecné povahy. Samotné veřejné projednání pak můžeme chápat jako tu část řízení při vydávání opatření obecné povahy, při

---

<sup>77</sup> ČERNÝ, P., a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 336.

<sup>78</sup> § 172 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>79</sup> § 172 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>80</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 984–5 (§ 172, odst. 3).

kterém dochází k ústnímu kontaktu správního orgánu, který navrhuje vydání opatření obecné povahy a veřejností, která zde může uplatňovat své námítky, připomínky či případně klást dotazy.

V případě, že se koná veřejné projednání a zvláštní zákon nestanoví jinak, správní orgán musí o jeho konání informovat dotčené osoby. Zákon proto stanoví, že dobu a místo konání veřejného projednání správní orgán oznámí na úřední desce minimálně 15 dní předem.<sup>81</sup>

Pro případ, že by dodržením patnáctidenní lhůty od oznámení do konání veřejného projednání mohlo dojít k nebezpečí z prodlení, stanoví správní řád, že tato doba může být zkrácena, avšak i v takovém případě musí činit minimálně 5 dní, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.<sup>82</sup> Taková situace, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, pak může být zejména případ, kdy by v důsledku dodržení obvyklé, zákonem stanovené doby oznámení mohly vzniknout neodstranitelné či těžko odstranitelné škody.<sup>83</sup>

Nedodržení zákonem stanoveného procesu konání veřejného projednání by mohlo být

považováno za vadu, která by ve svém důsledku mohla vést ke zrušení opatření obecné povahy při jeho přezkumu. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že: „pokud se jedná o osobu, která opatřením obecné povahy (jeho částí) mohla být na svých právech zkrácena, je nedostatek vyrozumění o veřejném projednání, a tudíž i nemožnost uplatnění ať připomínek nebo námitek u tohoto jednání procesní vadou, která mohla mít za následek nezákonnost tohoto opatření (jde o opatření obecné povahy, které nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem – viz § 101d odst. 1 a 2 SŘS).“<sup>84</sup>

Procesními prostředky dotčených osob, kterými se lze „podílet“ na tvorbě opatření obecné povahy jsou **připomínky a námítky**, přičemž hlavní rozdíly

---

<sup>81</sup> § 172 odst. 3 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>82</sup> Tamtéž

<sup>83</sup> ONDRUŠ, R., Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 490.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 8 Ao 1/2008 - 102

těchto procesních instrumentů spočívají v okruhu osob oprávněných k jejich uplatnění a způsobu jejich vypořádání.

Správní řád stanoví, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu připomínky.<sup>85</sup> Ze zákonné dikce tedy plyne, že za dotčenou osobu je třeba považovat každého, kdo se za dotčenou osobu prohlásí, pokud nebude prokázán opak. Důkazní břemeno opaku pak jde k tíži toho, kdo namítá skutečnost, že osoba, která podává připomínky, nemůže být považována za osobu dotčenou.<sup>86</sup>

Jelikož část šestá neobsahuje žádné náležitosti obsahu připomínek, je třeba užít přiměřeně ustanovení § 37 odst. 2, podle kterého bude muset být v připomínce uvedeno, kdo ji činí (zda se jedná o dotčenou osobu), které věci se týká (proti jakému návrhu opatření obecné povahy) a co se jí navrhuje (jaká změna v připraveném návrhu).<sup>87</sup> V tomto podání je třeba dále uvést, jak může být osoba opatřením obecné povahy dotčena na svých právech, povinnostech nebo zájmech.<sup>88</sup> Za vypořádání se s připomínkou se považuje buď uvedení konkrétních změn, které byly v návrhu na základě připomínky provedeny, nebo uvedení a odůvodnění proč správní orgán k takové připomínce nepřihlédl.<sup>89</sup>

Správní řád stanoví dva okruhy osob, které mohou podávat námítky. V prvním případě se jedná o vlastníky nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny.<sup>90</sup> Zákonodárce těmto osobám poskytl účinnější

---

<sup>85</sup> § 172 odst. 4 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpis

<sup>86</sup> ČERNÝ, P., a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, Praha, a.s., 2006, s. 338.

<sup>87</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 987 (§ 172, odst. 4).

<sup>88</sup> ČERNÝ, P., a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, Praha, a.s., 2006, s. 338.

<sup>89</sup> ONDRUŠ, R., Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, a.s., 2005, s. 491.

<sup>90</sup> § 172 odst. 5 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

prostředek, jak se účastnit procesu vydávání opatření obecné povahy. Druhý okruh osob oprávněných k podání námitek záleží na uvážení správního orgánu.

Nejvyšší správní soud uvedl, že „rozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínka či námitka, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl.“<sup>91</sup>

Správní řád na rozdíl od připomínek stanoví, že námitky je třeba uplatňovat vždy pouze v písemné formě. Námitky tedy musí mít písemnou formu i v případě, že se koná veřejné projednání návrhu opatření obecné povahy.<sup>92</sup> Na rozdíl od připomínek klade správní řád na uplatněné námitky požadavek, aby byly řádně odůvodněny. Námitky mají přísnější režim než připomínky a kladou větší požadavky na správní orgán, neboť ten o nich musí vydat rozhodnutí.

Správní řád stanoví, že správní orgán o námitkách rozhoduje. V této souvislosti je však třeba uvést, že se nejedná o „klasické“ rozhodnutí ve správním řízení ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Jedná se pouze o kvalifikovaný způsob vypořádání se s námitkami, a proto proti nim nelze podat řádný opravný prostředek (odvolání a rozklad).<sup>93</sup> Rozhodnutí o námitkách by však bylo možné zrušit v přezkumném řízení.<sup>94</sup>

Na závěr výše zmíněného procesu přichází na řadu samotné **vydání opatření obecné povahy**. Opatření obecné povahy vydává správní orgán v písemné formě. Opatření obecné povahy musí obsahovat určité formální náležitosti. Zejména musí obsahovat označení správního orgánu, který vydal opatření obecné povahy, datum jeho vyhotovení, spisovou značku (popř. číslo jednací) a dále jméno, příjmení, funkci a podpis oprávněné úřední

---

<sup>91</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51

<sup>92</sup> ČERNÝ, P., a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, s. 338.

<sup>93</sup> VEDRAL, J., In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, s. 989 (§ 172, odst. 5).

<sup>94</sup> HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., Správní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2008, s. 284.

osoby.<sup>95</sup> Opatření obecné povahy musí dále obsahovat výrok a odůvodnění. Odůvodnění musí obsahovat „odůvodněné“ rozhodnutí o námitkách, dále pak je vhodné zde uvést vypořádání se správního orgánu s připomínkami a postoje dotčených orgánů k opatření obecné povahy.

Nedostatečné odůvodnění opatření obecné povahy (nedostatek rozhodovacích důvodů) by mohlo způsobit nepřezkoumatelnost opatření obecné povahy.<sup>96</sup>

Aby bylo opatření obecné povahy závazné, musí za tím účelem nabýt účinnosti. Účinnosti nabývá patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.<sup>97</sup> V případě, kdy hrozí vážná újma veřejnému zájmu, může opatření obecné povahy dle dikce § 173 odst. 1 SPŘ nabýt účinnosti již dnem vyvěšení.

Toliko tedy k procesu vydávání opatření obecné povahy. Teoretický exkurz do této problematiky považuji za důležitý, jelikož v další části práce bude občas na proces vydání opatření obecné povahy odkazováno.

Jak jsem již uvedl, každý stát se s pandemií koronaviru snaží bojovat veškerými možnými právními prostředky. Protiepidemická opatření můžeme rozdělit do dvou velkých skupin. Do první můžeme zařadit mimořádná opatření a ochranná opatření, do druhé skupiny můžeme zařadit krizová opatření.

Patrně nejvíce aktů čelících epidemii bylo vydáno jako **mimořádná opatření** Ministerstva zdravotnictví při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku podle § 69 odst. 1 VeřZdr. Podle § 94a odst. 2 téhož zákona se jedná o opatření obecné povahy. Problémem je především nadužívání mimořádně vágního § 69 odst. 1 písm. i), („zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku...“), které ale MZDR používá nejčastěji. Městský soud v Praze rozsudkem 14 A 41/2020 z 23. dubna 2020 čtyři mimořádná opatření MZDR zrušil. V odůvodnění trval na tom, že závažnější omezení základních práv mohou být vydána jen jako krizová opatření vlády:

---

<sup>95</sup> SKULOVÁ, S., a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 394.

<sup>96</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136

<sup>97</sup> 173 odst. 1 z. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

„Podle čl. 4 odst. 2 LZPS meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených LZPS upraveny pouze zákonem. Jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, zákon umožňující omezit základní práva musí být dostatečně konkrétní, aby jeho aplikace byla předvídatelná. Podle Ústavního soudu zákon, který stanoví meze základních práv a svobod natolik obecně či vágně, že určení jejich obsahu fakticky přenechá praxi státních orgánů či jiných subjektů, je v rozporu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 2 LZPS ze stejných důvodů, pro které nelze stanovení mezí základních práv přenechat podzákonnému právnímu předpisu (nález Pl. ÚS 3/15, bod 105). Velmi obecně formulovaný § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr nemůže sloužit jako bílko šek vystavený zákonodárcem k jakkoliv závažnému a rozsáhlému zásahu do základních práv. Takový výklad by byl v rozporu s právě citovaným čl. 4 odst. 2 LZPS. Soud tudíž nemůže akceptovat, aby odpůrce svou pravomoc vydat napadená opatření omezující svobodu pohybu a podnikání mohl bez bližšího vysvětlení založit na tomto ‚zbytkovém ustanovení‘. Obzvláště za situace, kdy jiný zákon, jež má být s ohledem na specifika nastalé situace aplikován, umožňuje omezení právě těchto základních práv a svobod.“<sup>98</sup>

Za zmínku určitě také stojí fakt, že porušení těchto mimořádných opatření je přestupkem podle § 92n odst. 1 písm. b) VeřZdr s pokutou do 3 milionů Kč.

Podle J. Dienstbiera, V. Derky a F. Horáka pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně veřejného zdraví nesplňuje požadavek striktní zákonnosti, je snadno zneužitelná a efektivně nekontrolovatelná a problém vidí i v časové neohraničenosti takových opatření<sup>99</sup> a v pravomoci Ministerstva zdravotnictví

---

<sup>98</sup> Městský soud v Praze sice v bodech 147–152 rozsudku 14 A 41/2020 rozvíjí poněkud pochybnou úvahu, že pravomoc Ministerstva zdravotnictví se zvětšuje a zmenšuje v závislosti na tom, zda zrovna je vyhlášen nouzový stav, nicméně argumentace v bodech 154 a 155 je tak zásadní a přesvědčivá, že jistě dopadá na postup Ministerstva zdravotnictví vždy, ať je nouzový stav, či není.

<sup>99</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 430–431.



vyvolat takto de facto mimořádný stav, aniž by ovšem pro takový mimořádný stav existovalo zmocnění v ústavním pořádku.<sup>100</sup>

Vláda si byla vědoma nedostatečnosti zákonného základu a schválila 7. května 2020 vládní návrh zákona o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 v roce 2020, s účinností přechodně do konce roku 2020, v jehož důvodové zprávě čteme: „Za současné epidemie ... se nicméně ukazuje, že zákon o ochraně veřejného zdraví nenabízí v rámci tam vymezených mimořádných opatření dostatečnou škálu nástrojů pro její zvládnutí. Zároveň je velmi kusou i úprava procesu vydávání těchto opatření, přičemž vzhledem k tomu, že tato opatření mohou mít i celostátní působnost, a tedy celoplošné dopady, mohla by být zpochybňována jejich legitimita vzhledem ke způsobu jejich přijetí a namítána možnost svévole.“<sup>101</sup>

Jak jsem již uvedl, mimořádná opatření jsou řazena k právnímu institutu opatření obecné povahy, byť se jedná o velmi diskutované téma a ani v odborné obci není zcela jasná shoda na tomto tvrzení. Soudní kontrolu opatření obecné povahy provádějí správní soudy, přičemž podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatření obecné povahy zkrácen.

Městský soud v Praze v rozsudku 10 A 35/2020 v bodě 62 správně upozorňuje, že *„by ministerstvo vždy mělo svá opatření odůvodnit v co nejkonkrétnější možné míře, tak aby veřejnosti bylo zřejmé, z jakých důvodů dochází k omezování práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o hrozících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji“*. Jak poznamenává Winter: *„...těmto*

---

<sup>100</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 420

<sup>101</sup> Poslanecká sněmovna, VIII. volební období, tisk 859/0, <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=859&CT1=0>.

*požadavkům jen stěží dostojí lakonická odůvodnění především prvních „rouškových“ mimořádných opatření.“<sup>102</sup>*

Ministerstvo zdravotnictví se dále systematicky vyhýbá soudnímu přezkumu svých opatření jejich neustálým rušením a vydáváním v podobném znění, na což správní soudy leckdy reagují nepřipuštěním změny návrhu a odmítnutím návrhu s tím, že napadené opatření obecné povahy bylo mezitím ministerstvem zrušeno novým (velmi podobným) opatřením obecné povahy. Takovým postupem se správní soudy vyhýbají své ústavní povinnosti poskytovat ochranu právům podle čl. 90 a 4 Ústavy<sup>103</sup>

Bylo by velmi neblahé a s ideou demokratického právního státu rozporné, kdyby § 68 a 69 VeřZdr sloužily nadále jako svého druhu zmocňovací zákon pro dalekosáhlé zásahy do základních práv plošnými mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví, jejichž účinné soudní kontrole se navíc Ministerstvo zdravotnictví systematicky vyhýbá.<sup>104</sup>

Zákonodárce pevně stanovil, že mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví mají být vydávána ve formě opatření obecné povahy, přičemž jestliže zákon výslovně některý právní akt označuje za opatření obecné povahy, nepřísluší soudu dále hodnotit, zda je vydávaný akt též opatřením obecné povahy z materiálního hlediska. Zpravidla totiž platí, že za situace, kdy zákonodárce předpokládá určitou činnost správního orgánu a pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze z obsahu vydávaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný než zákonem výslovně předvídaný.<sup>105</sup> Pravomoc vydávat opatření obecné povahy v sobě totiž zahrnuje oprávnění vydávat pouze tento druh správních aktů, a to nejen z hlediska jejich formální, ale především materiální (obsahové či věcné) stránky, a nikoli již jiné právní akty. Především pak institut opatření obecné povahy nemůže sloužit k tomu, aby v rozporu s právem, a navíc

---

<sup>102</sup> WINTR, J., K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, s. 295

<sup>103</sup> Nadto Ústavní soud v usnesení Pl. ÚS 11/20 dospěl k závěru, že on opatření obecné povahy zrušit nemůže, čemuž ovšem oponovala řada disentujících soudců.

<sup>104</sup> WINTR, J., K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, s. 296

<sup>105</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 417–432

ve skrytu nahrazoval podzákonou normotvorbu, tedy aby pod formálním označením „opatření obecné povahy“ ve skutečnosti byly vydávány vyhlášky, nařízení či jiné formy podzákoných právních předpisů.<sup>106</sup>

Podle § 94a odst. 2 VeřZdr. platí, že nařídí-li Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření, které se týká obecně vymezeného okruhu adresátů, vydává se ve formě opatření obecné povahy. Z uvedeného vyplývá, že v případě, kdy má mimořádné opatření zavazovat neurčitě vymezený okruh adresátů, musí být vydáno pouze jako opatření obecné povahy, a nikoliv jako jiný akt, tedy ani jako podzákoný právní předpis, k jehož vydání není v souvislosti s mimořádnými opatřeními Ministerstvo zdravotnictví zmocněno pro žádný případ.

Na přelomu zimy a jara 2020 Ministerstvo zdravotnictví začalo aplikovat instituty zákona o ochraně veřejného zdraví, umožňujících příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví přijímat mimořádná opatření, a to bez nutnosti vyhlásit jakýkoli ústavním pořádkem zakotvený a upravený mimořádný stav. Nutno podotknout, že se nejednalo první případ aplikace tohoto institutu. Předchozím případem bylo využití tehdejšího § 95 zákona o ochraně veřejného zdraví v roce 2012, v jehož rámci MZDR vydalo dvě mimořádná opatření (č. j. MZDR 32037/2012 a MZDR 32317/2012), v nichž zavedlo ve snaze čelit tzv. „metanolové aféře“ prohibici některých typů alkoholických nápojů. Dne (3. 2. 2022) MZDR vydalo již 23 mimořádných opatření a dvě ochranná opatření v souvislosti s epidemií koronaviru.

Dle mého názoru je jedním z důvodů velké sledovanosti dané problematiky širokou veřejností především strach z potenciálního zneužití právní úpravy protiepidemických opatření. V odborné obci panuje shoda na tom, že tato právní úprava je z ústavněprávního hlediska značně problematická.

Dienstbier, Derka a Horák v souvislosti s problematikou ústavnosti mimořádných opatření podle VeřZdr formulují čtyři základní otázky: „...*První otázkou je, zda a případně za jakých podmínek je ústavně přijatelná zákonná*

---

<sup>106</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 417–432

*možnost vydávat mimořádná opatření v mimořádných situacích bez vyhlášení jakéhokoli mimořádného stavu zakotveného ústavním pořádkem. Pokud první otázka bude zodpovězena kladně, naskýtá se logicky otázka druhá, a to, zdali v konečném důsledku vůbec existuje rozdíl z hlediska efektivity, kontroly a ochrany mezi vydáváním mimořádných opatření v rámci ústavním pořádkem zakotvených mimořádných stavů na straně jedné a mezi vydáváním mimořádných opatření mimo tyto stavy na straně druhé. Pokud žádný takový rozdíl nebude nalezen, vyvstává otázka třetí, tedy jaký je význam současné ústavní úpravy mimořádných stavů v České republice a jaké nedostatky lze v této úpravě najít. Konečně poslední otázka je, v čem konkrétně lze spatřovat z ústavního hlediska problematičnost zmíněných ustanovení VeřZdr., a to bez ohledu na problematičnost současné úpravy mimořádných stavů v České republice“.<sup>107</sup>*

LZPS explicitně umožňuje omezení v ní zakotvených a chráněných základních práv, a to buď konkrétně u jednotlivých práv<sup>108</sup>, nebo obecně prostřednictvím čl. 4. LZPS sice vyžaduje, aby se omezování základních práv provádělo formou zákona a ukládání povinností na základě zákona a v jeho mezích, neříká však nic o tom, že by se takový zákon nemohl týkat právě mimořádných situací.

V mimořádné situaci se do popředí dostává *požadavek efektivity* (tj. zákony by měly umožnit pružně a efektivně reagovat na předem nepředvídatelné a rychle se měnící podmínky rozmanitých mimořádných situací). Zákonodárce je *prima facie* vázán *zákazem přijímání ad hoc zákonů* plynoucího z principu právního státu<sup>109</sup> (čl. 1 odst. 1 Ústavy), a jednak požadavkem striktní zákonnosti při omezování základních práv (čl. 4 odst. 2 LZPS).<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 417–432

<sup>108</sup> Viz např. čl. 14 odst. 3, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2 Listiny

<sup>109</sup> K tomu srov. nálezy Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, část VI.

<sup>110</sup> Z tohoto ustanovení vyplývá, že zákon bez ohledu na efektivitu řešení mimořádné situace musí dostatečně přesně vymezit, jaká základní práva mohou být za jakých okolností a jakým způsobem omezena. Vágní zákonné zmocnění k omezování základních práv jakýmkoliv druhem mimořádných opatření je s tímto požadavkem v rozporu.

Na rozdíl od ústavodárce, který by mohl, prostřednictvím zakotvení mimořádných stavů, ve jménu efektivity řešení mimořádné situace od požadavku čl. 4 odst. 2 LZPS ustoupit.<sup>111</sup> Zákonodárci nezbývá než neustále balancovat na hraně mezi ústavní konformitou na straně jedné a nedostatečnou efektivitou na straně druhé. Mají-li tedy mimořádná opatření, k jejichž vydání zmocňuje pouze běžný zákon a nikoli zákon ústavní, dodržet limity odvozené z principu právního státu a ochrany základních práv, reálně hrozí, že budou v konečném důsledku bezzubá.

Úprava obsažená v zákoně o ochraně veřejného zdraví umožňuje vydávat „příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví“ mimořádná opatření, jež mohou bezesporu zasáhnout do základních práv, a která tudíž dle čl. 4 LZPS spadají vzhledem k požadované formě zákona výlučně do kompetence Parlamentu. Navíc je v takovém případě legislativní proces a všechny mechanismy dělby moci a kontroly nahrazen prostým rozhodnutím „příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví“. Dochází tedy k suspendování takřka veškerých jistících ústavních mechanismů, a to stále bez nutnosti vyhlásit jakýkoli ústavou předpokládaný mimořádný stav.<sup>112</sup> Vystává tedy otázka, jestli ve chvíli, kdy ústavodárce řeší problematiku mimořádných situací prostřednictvím taxativního výčtu tří explicitně zakotvených mimořádných stavů v ÚZB., v nichž předem (byť na značně obecné rovině) upravuje vztahy mezi ústavními orgány a alespoň minimální mechanismy kontroly nutné pro garanci materiální ústavnosti v mimořádných situacích, ještě vůbec existuje nějaký prostor pro zákonodárce vytvářet mimo rámec těchto ústavou zakotvených stavů (*praeter constitutionem*) další dodatečné možnosti k vydávání mimořádných opatření. Autoři ve výše citovaném článku dospívají k názoru, že odpověď by měla být v zásadě záporná, neboť mimořádné stavy mají sloužit k tomu, aby zefektivnily nejen rozhodování, ale také jeho kontrolu a garanci proti zneužití. V tomto kontextu lze analogicky

---

<sup>111</sup> Byť *de constitutione lata* tak ústavodárce nečiní (srov. čl. 6 odst. 1 ÚZB), dále viz třetí kapitulu tohoto článku.

<sup>112</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: *Právník* č. 5/2020, str. 417–432

DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: *Právník* č. 5/2020, str. 419

využít argumentaci Ústavního soudu vyslovenou v nálezu věnujícímu se ústavnosti přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze,<sup>113</sup> kde Ústavní soud argumentoval, že ve chvíli, kdy český ústavodárce zakotvil mimořádné stavy a v jejich rámci mj. i možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání, nemůže se jednat o mezeru v ústavě. Ústavodárce zároveň vytvořil taxativní výčet situací, kdy lze této mimořádné procedury využít, a zakotvení jakékoli další situace, s níž český ústavodárce nepočítá, je tedy úprava *praeter constitutionem*, která v zásadě není přípustná. Ústavní soud nicméně připustil výjimku v případě stavu legislativní nouze.

Dienstbier, Derka a Horák v souladu s odbornou literaturou dovozují, že pro učinění jakýchkoli mimořádných opatření v prostředí demokratických právních států se vyžaduje splnění několika podmínek. Jsou jimi: 1) výjimečnost, 2) legalita, 3) proporcionalita, 4) účelová vázanost, 5) nedotknutelnost základů ústavního řádu, 6) existence kontrolních mechanismů, 7) respekt k závazkům vyplývajícím z mezinárodního práva.<sup>114</sup>

Ad 1) Je nezbytné, aby mimořádná opatření byla učiněna pouze, jsou-li odůvodněna povahou a závažností mimořádné situace a k překonání mimořádné situace nepostačují obvyklé právní prostředky zajišťování bezpečnosti. Jde tedy o řešení *ultima ratio*.<sup>115</sup> Rovněž je nutné trvat na dočasném charakteru mimořádných opatření.

Ad 2) Jelikož jsou mimořádná opatření výsledkem činnosti orgánů veřejné moci, musí existovat právní podklad pro jejich přijetí<sup>116</sup> (zásada právnosti státních funkcí),<sup>117</sup> a to podle ústavního pořádku dokonce ve vyšší

---

<sup>113</sup> § 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

<sup>114</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 421–423

<sup>115</sup> MAREŠ, M. – NOVÁK, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 34.

<sup>116</sup> BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, s. 154–155.

<sup>117</sup> Srov. KREJČÍ, J. Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy. Praha: Časopis Moderní stát, 1931, s. 11.

(kvalifikované) formě, tj. ve formě zákona (zásada striktní zákonnosti).<sup>118</sup> Pokud mimořádná opatření zasahují do základních práv, je nezbytné zákonnost dodržet tím spíše, neboť LZPS sama zdůrazňuje úpravu omezení základních práv pouze zákonem.<sup>119</sup>

Ad 3) Mimořádná opatření musejí být přiměřená vzhledem k bezpečnostní hrozbě. Musí být podniknuto jen to, co je nezbytné k překonání mimořádné situace.

Ad 4) Učiněná mimořádná opatření nesmí směřovat k jinému cíli, než je vyřešení konkrétní mimořádné situace.

Ad 5) Žádné z mimořádných opatření nesmí zasáhnout do základních strukturálních rysů ústavního systému. Opak by znamenal popření samotného odůvodnění existence prostředků mimořádného vládnutí, jímž je zachování stávajícího ústavního zřízení a životů, zdraví, majetkových hodnot.

Ad 6) S ohledem na princip dělby moci je tak nutné trvat na existenci účinných kontrolních mechanismů ze strany moci zákonodárné i soudní. Aby mohla kontrola mimořádných opatření vůbec proběhnout, nesmí mimořádná opatření narušit činnost kontrolních orgánů, tj. v českém prostředí zejména Parlamentu a Ústavního soudu.

Ad 7) Mezinárodní právní normy je z hlediska státu nutno dodržovat i za mimořádné situace, a to v českém kontextu i s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy. Mnohé mezinárodní lidskoprávní smlouvy však současně upravují možnost derogace, tj. dočasného odstoupení od takových závazků, jakož i výčet práv, do kterých není možné mimořádným opatřením zasáhnout ani v případě platné derogace.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že mimořádné vládnutí je v zásadě nepřijatelné bez výslovného ústavního zmocnění. Nicméně za splnění výše uvedených sedmi podmínek mohou existovat ústavně přípustné výjimky. O tom,

---

<sup>118</sup> Čl. 2 odst. 2 LZPS a čl. 2 odst. 3 Ústavy.

<sup>119</sup> Čl. 4 odst. 2 LZPS.

zda konkrétní mimořádné opatření splňuje výše uvedené podmínky, je pak třeba rozhodovat vždy vzhledem k okolnostem v jednotlivých případech.

Co se týče rozdílu mezi mimořádným vládnutím na základě mimořádných stavů a mimořádným vládnutím mimo takovéto stavy za splnění výše uvedených podmínek, nutno podotknout, že, co by bylo neproporcionální za běžného stavu věcí, může být zcela proporcionální za mimořádné situace. Autoři výše citovaného článku dospívají k názoru, že ve své podstatě není mezi těmito dvěma variantami žádný rozdíl. Poukazují však na to, že za mimořádného vládnutí bez vyhlášení mimořádného stavu je nutné trvat na splnění všech sedmi výše uvedených podmínek. V opačném případě by mimořádné vládnutí mimo mimořádné stavy bylo dokonce efektivnější, ale také nebezpečnější a snadněji zneužitelné.

Stávající ústavní úprava mimořádných stavů v České republice je naprosto nedostatečná, nekonceptní a nevyvážená s ohledem na efektivitu mimořádného vládnutí a jeho kontrolu.<sup>120</sup>

Tento problém lze rozdělit do dvou dílčích, vzájemně provázaných oblastí, a sice do nedostatečné efektivity mimořádného vládnutí pomocí ústavních mimořádných stavů, a do nedostatečné kontroly mimořádného vládnutí. Ve vztahu k základním právům ÚZB. nestanovuje, která základní práva mohou být za jakého mimořádného stavu omezena, a ponechává úpravu na běžný zákon v režimu čl. 4 odst. 2 LZPS. Tento nedostatek je problematický z hlediska efektivity, neboť vyžaduje striktní dodržení zákonnosti. Již A. Hamilton upozorňoval, že nelze s dostatečnou určitostí předvídat všechny možné bezpečnostní hrozby, které přinesou budoucí mimořádné situace, a proto není vhodné ukládat veřejné moci striktní omezení.<sup>121</sup> V průběhu mimořádné situace tak může vyvstat naléhavá potřeba přijetí omezujících či „zmocňovacích“

---

<sup>120</sup> DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020, str. 424–425

<sup>121</sup> HAMILTON A. Federalista č. 23. In: HAMILTON, A. – JAY, J. – MADISON, J. Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994, s. 137.



zákonů, ovšem v době, kdy zákonodárny sbor nemusí být vůbec schopen se sejít. Dosažení vyšší míry efektivity by v podmínkách mimořádných stavů mělo být dosažitelné za předpokladu splnění zbylých šesti podmínek uvedených výše právě prostřednictvím suspendování požadavku striktní zákonnosti.

Vláda musí současně se samotným vyhlášením vymezit, která práva budou omezena (čl. 6 odst. 1 ÚZB.). Jelikož však slovo „současně“ patrně neznamená „zároveň“ respektive „v rámci jednoho usnesení“,<sup>122</sup> je potřeba pro účely pojednání o možnostech přezkumu v rámci výkonné a soudní moci oddělit samotné vyhlášení nouzového stavu od jednotlivých opatření přijímaných v jeho rámci. Zvláštním zákonem ve smyslu čl. 6 odst. 1 ÚZB je pak především ZKrŘ. Co se týče přezkumu uvnitř moci výkonné, ZKrŘ až na výjimky<sup>123</sup> vylučuje subsidiární aplikaci správního řádu (dále jen „SPŘ.“).<sup>124</sup> Důvodová zpráva ke ZKrŘ zmiňuje, že užití opravných prostředků dle SPŘ. by mohlo mít za následek časové prodlení mařící účinnost uložených krizových opatření.<sup>125</sup> Je proto možno uzavřít, že veškerý procesní postup dle § 172 a násl. SPŘ. je jak v případě usnesení o vyhlášení nouzového stavu, tak v případě jednotlivých krizových opatření dle § 5 a násl. ZKrŘ. vyloučen.<sup>126</sup> Nadto je možno na akt vyhlášení nouzového stavu hledět jako na výsadní pravomoc vlády nepřezkoumatelnou obecnými soudy,<sup>127</sup> tj. předmětný akt nebude mít povahu správního aktu, protože kompetenčně nevyplývá ze zákona, ale přímo z ÚZB.<sup>128</sup> Obdobně nebude možné usnesení o vyhlášení nouzového stavu zrušit v rámci abstraktního

---

<sup>122</sup> Komentář (Viz UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1153.

<sup>123</sup> Viz § 38 krizového zákona

<sup>124</sup> Zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>125</sup> Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a k zákonu č. 240/2000 Sb., krizový zákon, zvláštní část, k § 56.

<sup>126</sup> Srov. UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář, s. 1154–1155 a MAREŠ, M. – NOVÁK, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář, s. 53–54.

<sup>127</sup> Viz nauku o aktech vládnutí KYSELA, J. Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, s. 189 an.

<sup>128</sup> Analogicky ve vztahu k prezidentu republiky viz SLÁDEČEK, V. Komentář k čl. 62. In: SLÁDEČEK, V. a kol. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 601.

přezkumu ústavnosti nařízení vlády jakožto podzákonného předpisu dle čl. 87 odst. 1 Ústavy.

Oproti tomu situace u samostatných krizových opatření není tak jasná. Pojmově naplňují aktuální krizová opatření dle § 5 a násl. ZKrŘ. znaky opatření obecné povahy, neboť splňují podmínku konkrétnosti v předmětu regulace i abstraktnosti v okruhu adresátů, což na základě judikatury Ústavního soudu postačuje ke kategorizaci daného aktu jakožto opatření obecné povahy.<sup>129</sup> Zmíněná opatření není možno označit za normativní akt, neboť v ZKrŘ. takové formální označení absentuje,<sup>130</sup> načež ani materiálně nemají abstraktní povahu.<sup>131</sup> Je proto možno uzavřít, že krizová opatření dle § 5 a násl. ZKrŘ. budou v převážné většině případů<sup>132</sup> materiálně opatřeními obecné povahy, a lze proto uvažovat nad možností jejich úspěšného napadení před správním soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. SŘS. V důsledku rozsahu přijímaných opatření (která jsou přijímána až na výjimky s celostátní působností), lze dovodit, že aktivní legitimace k napadení předmětných opatření dle § 101a odst. 1 SŘS. bude svědčit velké části obyvatel, které opatření přímo omezí na jejich základních právech.<sup>133</sup> Je-li otevřena procesní cesta k soudnímu přezkumu správními soudy, poté nic nevylučuje ani možnost uplatnění předběžného opatření dle § 38 SŘS.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> Viz nálezy Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, souhlasně dále např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 85/2015-36, rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 As 78/2016-72, rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 323/2015-37.

<sup>130</sup> V takovém případě by bylo možno vést argumentaci, že obecná úprava opatření obecné povahy je subsidiární k normativnímu vymezení určitého aktu jako právního předpisu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 7 As 323/2015-37

<sup>131</sup> Opačný pohled zastává komentář ke krizovému zákonu (VODEHNAL, O. Komentář k § 5. In: VANÍČEK, J. – VODEHNAL, O. Krizový zákon, Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017), který zmíněným opatřením přiznává formu nařízení vlády ve smyslu čl. 78 Ústavy. Tento závěr však zmíněný komentář neopírá o hlubší argumentaci.

<sup>132</sup> Lze však uvažovat o tom, že některá opatření budou z důvodu fakticky konkrétního vymezení adresátů rovněž materiálně individuálními akty (k tomu srov. např. usnesení vlády č. 123/2020 Sb.).

<sup>133</sup> Kupř. již dříve zmíněné usnesení vlády č. 79/2020 Sb. se dotýká prakticky všech studentů vysokých a vyšších odborných škol studujících obory spadající do výčtu § 110 odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, resp. studentů středních škol dle přílohy č. 4 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

<sup>134</sup> Za předpokladu lehce extenzivního výkladu pojmu účastníka ve smyslu § 38 odst. 1 SŘS

Takto široké možnosti soudního přezkumu ze strany správních soudů jsou v případě hrozících mimořádných situací v rozporu s principy mimořádného vládnutí a jsou potenciálně schopny zmařit úsilí k nápravě bezpečnostních hrozeb. Přestože by správní soud nemohl zrušit vyhlášení mimořádného stavu samotného, v případě zrušení jednotlivých krizových opatření dle § 5 a násl. ZKrŘ. by soud mohl samotný obsah a smysl mimořádného stavu zcela vyprázdnit. V tomto je nutno souhlasit s P. Uhlem, že je ústavně nelogické, aby existence mimořádného stavu byla odvislá od posouzení věci Městským soudem v Praze.<sup>135</sup> Řešením pak není ani možnost předběžného opatření (§ 38 SŘS.), neboť je jen těžko představitelné, že soudci jednoho senátu budou (navíc v takto rané fázi přezkumu) disponovat dostatečnými informacemi pro komplexní posouzení přiměřenosti přijatých opatření. Lze tak shrnout, že ani jeden ze současných způsobů kontroly vládnutí v rámci mimořádných stavů není efektivní, což lze považovat za druhý z hlavních nedostatků současné úpravy v ÚZB.

Nelze říci, že ústavní zakotvení mimořádných stavů preferuje efektivitu vládnutí v době mimořádné situace na úkor kontroly a dělby moci, a *vice versa*. Problémem je totiž naprostá nepromyšlenost institutů mimořádných stavů. V důsledku této nepromyšlenosti vzniká nejen prostor pro mimořádná opatření *praeter constitutionem*, ale i jejich faktická potřeba, což úrovni českého konstitucionalismu neprospívá.

Výše jsou popisovány především nedostatky ústavní úpravy mimořádných stavů, ale zákon o ochraně veřejného zdraví sám o sobě přináší několik problematických aspektů: 1) omezenost a neefektivnost možností přezkumu těchto opatření, 2) potenciální časovou neomezenost a neefektivnost možností přezkumu těchto opatření, 3) obcházení ústavního požadavku zákonnosti při omezování základních práv.

Ad 1) Je možné vyjít z toho, že mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 VeřZdr. mohou být, stejně jako opatření dle § 5 a násl. ZKrŘ., opatřeními obecné povahy, což by v případě opatření dle § 69 odst. 1, vyplývalo nejen z jejich

---

<sup>135</sup> Viz UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář, s. 1155.

materiální povahy, ale též formálně z ustanovení § 94a odst. 2 VeřZdr.<sup>136</sup> Nicméně, v případě krajských hygienických stanic mohou být mimořádná opatření dle § 69 odst. 1 VeřZdr. vydávána nejen jako opatření obecné povahy, ale rovněž jako správní akty.<sup>137</sup> VeřZdr. generálně nevyklučuje aplikaci SPŘ., o němž tudíž platí, že je subsidiárně aplikovatelný.<sup>138</sup> Z hlediska přezkumu tak lze vyvodit možnost provedení přezkumného řízení dle § 174 odst. 2 SPŘ., byť toto bude významné pouze v případě přezkumu opatření vydaných krajskou hygienickou stanicí MZDR jakožto nadřízeným správním orgánem,<sup>139</sup> neboť § 94a odst. 4 VeřZdr. ukládá orgánům ochrany veřejného zdraví bezodkladnou změnu či zrušení přijatého opatření, dojde-li ke změně podmínek. Vyloučit nelze ani možnost atrakce dle § 131 odst. 1 či § 80 odst. 4 písm. b) SPŘ., což se opět týká jen opatření, jež by standardně vydávala krajská hygienická stanice. Přezkum mimořádných opatření dle VeřZdr vydaných MZDr tak v rámci moci výkonné zcela absentuje.<sup>140</sup>

Co se týče možností přezkumu ze strany moci soudní, VeřZdr. (obdobně jako ZKrŘ.) nevyklučuje aplikaci SŘS., a proto lze uvažovat nad možností úspěšného napadení mimořádných opatření dle VeřZdr. před správním soudem na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. SŘS.

---

<sup>136</sup> Tento závěr se opírá o systematický výklad § 94a odst. 2 VeřZdr. („Opatření [...] na úseku předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění [...] vydá příslušný orgán ochrany veřejného zdraví jako opatření obecné povahy“, což odkazuje na označení hlavy III VeřZdr.).

<sup>137</sup> Toto je opřeno o znění § 69 odst. 2 VeřZdr., jež odvoláním proti přijatým rozhodnutím nepřiznává odkladný účinek (proti opatření obecné povahy není standardně dle § 173 odst. 2 SPŘ. možné podat řádný opravný prostředek). Dále § 94 odst. 4 umožňuje mimo jiné v řízení dle § 82 odst. 2 písm. l) VeřZdr. vydat rozhodnutí již jako první úkon v řízení a § 80 odst. 1 písm. c) VeřZdr. uvádí MZDr jako odvolací orgán krajských hygienických stanic. Zároveň však § 94a odst. 2 VeřZdr. označuje opatření přijatá MZDr dle § 80 odst. 1 písm. g) VeřZdr., nebo krajské hygienické stanice na základě § 82 odst. 2 písm. l) VeřZdr. za opatření obecné povahy, týkají-li se obecně vymezeného okruhu adresátů. MZDr proto pravděpodobně smí opatření dle § 69 odst. 1 VeřZdr. přijímat pouze jako opatření obecné povahy, krajské hygienické stanici svěřeno správní uvážení volby mezi správním aktem či opatřením obecné povahy.

<sup>138</sup> Ust. § 94a odst. 2 VeřZdr. přitom vylučuje aplikaci procesu dle § 172 an. SPŘ

<sup>139</sup> Viz § 80 odst. 1 písm. b) VeřZdr. ve spojení s § 178 odst. 1 SPŘ.

<sup>140</sup> V teoretické rovině existuje možnost přezkumu aktů MZDr ze strany ministra zdravotnictví, což ovšem bude významné pouze, bude-li opatření dle § 69 odst. 1 VeřZdr. vydávat jiný činitel MZDr než samotný ministr zdravotnictví (v úvahu připadá kupř. hlavní hygienik), načež ministr by byl vůči němu v pozici nadřízeného orgánu na základě § 178 odst. 2 SPŘ. Jelikož všechna aktuální opatření MZDr byla vydána přímo ministrem zdravotnictví, je tato úvaha čistě akademická.

Představitelný je sice také přezkum v rámci řízení o ústavní stížnosti dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, která bude úspěšná pouze za předpokladu zásahu do základního práva (což v posuzovaných případech bude pravděpodobně dáno). V jejím případě však problémem nejspíše bude opět časové hledisko vyřízení ústavní stížnosti. Ani tento prostředek kontroly mající potenciál účinnosti spíše v horizontu týdnů či měsíců tak nelze označit za dostatečně efektivní či včasný.

Pokud jde o kontrolu mocí zákonodárnou, na rozdíl od opatření vydávaných na základě § 5 a násl. ZKrŘ., u nichž existuje alespoň (byť v současné právní úpravě nedostatečně efektivní) kontrola Poslaneckou sněmovnou, v případě mimořádných opatření dle VeřZdr. vydávaných mimo mimořádné stavy tato kontrola absentuje. Institut mimořádných opatření dle § 69 odst. 1 VeřZdr. je z hlediska začlenění do rámce mimořádného vládnutí i stanovení možností přezkumu přijatých opatření zcela nekonceptní.

Ad 2) Pro nouzový stav však právě z důvodu rizika příliš intenzivního a širokého zásahu do základních práv platí časová omezenost na nejvýše 30 dnů s tím, že jeho další prodloužení již podléhá předchozímu souhlasu Poslanecké sněmovny.<sup>141</sup> Ingerence a kontrola prostřednictvím zákonodárné moci je jistě žádoucí, neboť v nouzovém stavu může docházet k takovému omezování základních práv, pro něž LZPS vyžaduje formu zákona,<sup>142</sup> a také proto, že tato opatření mohou být potenciálně zneužita, ať už k potlačení opozice, či dokonce k ohrožení fungování demokratického právního státu. Časová neohraničenost se tedy jeví jako potenciálně zneužitelná.

Ad 3) Požadavek striktní zákonnosti vylučuje, aby omezování základních práv bylo založeno pouze na širokém zákonném zmocnění, a naopak vyžaduje vzhledem k závažnosti zásahu a požadavkům LZPS dostatečně určité zákonné ustanovení, což specificky § 69 odst. 1 písm. i), umožňující příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví přikázat nebo naopak zakázat takřka cokoliv, nesplňuje.

---

<sup>141</sup> Čl. 6 odst. 2 ÚZB.

<sup>142</sup> Čl. 4 odst. 2 LZPS.

S mimořádnými opatřeními úzce souvisí také **ochranná opatření**. Z právního hlediska se jedná téměř o totožná opatření jako v případě mimořádných opatření. Vydává je rovněž Ministerstvo zdravotnictví jako správní úřad příslušný podle § 80 odst. 1 písm. h) VeřZdr a nařizuje postupem podle § 68 odst. 1 stejného zákona.

Ochranných opatření je mnohem méně než opatření mimořádných. Dalo by se říci, že ochranná opatření se týkají hlavně dvou základních bodů. Za prvé je to ochranné opatření v podobě seznamu zemí nebo jejich částí s nízkým, středním, vysokým a velmi vysokým rizikem výskytu onemocnění COVID-19. Toto opatření se samozřejmě aktualizuje dle aktuální situace, kdy v obdobích největší epidemické incidence se tak dělo velmi často (zhruba jednou týdně). Druhým hlavním ochranným opatřením je stanovení podmínek pro vstup na území ČR. Stejně jako v prvním případě, i toto ochranné opatření je často aktualizováno dle aktuální situace.

Ochranná opatření, která upravují jiné, než výše uvedené dva základní body, jsou vzácná. Můžeme jmenovat například ochranné opatření č. j. MZDR 32801/2021-1/MIN/KAN, které nabylo účinnosti 1. 9. 2021 a nařizovalo všem provozovatelům veřejných mezinárodních letišť v ČR namátkově kontrolovat fyzické osoby při vstupu na území ČR, pokud jde o splnění jejich povinností souvisejících se vstupem na území České republiky podle ochranného opatření Ministerstva zdravotnictví upravujícího podmínky vstupu na území České republiky.

Z výše uvedeného můžeme vyvodit závěr, že ochranná opatření mají „užší pole působnosti“ než mimořádná opatření, ale z legislativního pohledu mezi ochrannými a mimořádnými opatřeními není jiný rozdíl než ten, že ochranná opatření jsou právně zakotvena v § 80 odst. 1 písm. h) z. č. 240/2000 Sb. a mimořádná opatření jsou zakotvena v § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona.

Trochu odlišnou skupinu v boji proti pandemii tvoří **krizová opatření**. Jak už z názvu vyplývá, jedná se o opatření dle krizového zákona, tedy z. č. 240/2000 Sb. (dále jen ZKrŘ). Krizová opatření vydává vláda a jsou vázána na nutnost vyhlášení mimořádného stavu (v případě pandemie koronaviru na nouzový stav).

Nouzový stav umožňuje vládě „v souladu LZPS“ omezit „práva stanovená ve zvláštním zákoně“ (čl. 6 odst. 1 ÚZB). Tímto zvláštním zákonem je ZKrŘ, který v § 5 vyjmenovává, která základní práva a svobody může vláda „na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit“ opatřeními vyjmenovanými v § 6 krizového zákona. Většina krizových opatření vlády se odvolávala na § 6 odst. 1 písm. b), („zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezených místech nebo území“).

Ústavní soud se, v usnesení Pl. ÚS 8/20, zevrubně zabýval právní povahou jak vládního aktu vyhlášeujícího nouzový stav (usnesení vlády č. 69/2020 Sb.)<sup>143</sup>, tak jednotlivými krizovými opatřeními vlády.

Krizové řízení jakožto správní činnost je definována v § 2 odst. 3 krizového zákona jako „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.“ Tato definice však podstatu tohoto opatření nijak blíže nevysvětluje a jak uvádí Winter, nečiní tak ani důvodová zpráva<sup>144</sup>

Ani povaha jednotlivých krizových opatření není jednotná a osciluje mezi různými kategoriemi forem správních činností. K tomuto závěru dospěla rovněž judikatura ÚS, byť tato se s časem vyvíjela. Nejprve na krizová opatření

---

<sup>143</sup> Ústavní soud dospěl k ambivalentnímu závěru, že nemá pravomoc vyhlášení nouzového stavu přezkoumat, ale „akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“ (bod 27). Tento závěr kritizovali disentující soudkyně a soudci Suchánek, Šimáčková, Šimíček, Uhlíř a Tomková; kriticky se k němu staví i Z. Víkarská, poukazujíc na to, že k vyhlášení nouzového stavu zaujal Ústavní soud pozici podobnou jako u amnestie v usnesení Pl. ÚS 4/13. Srov. VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo. Za soudně nepřezkoumatelné považují vyhlášení nouzového stavu DIENSTBIER, J.; DERKA, V.; HORÁK, F.: cit. dílo, str. 426–427. Winter souhlasí s tím, že vyhlášení nouzového stavu je soudně nepřezkoumatelné pro nedostatek takové pravomoci Ústavního soudu, souhlasí ale i s tím, že při rozporu s čl. 9 odst. 2 Ústavy Ústavní soud zasáhnout musí. De lege ferenda by ale bylo vhodné takovou pravomoc Ústavnímu soudu svěřit. Ve prospěch soudního přezkumu vyhlášení mimořádných stavů se vyslovuje stanovisko Benátské komise CDL-PI (2020)005rev z 26. května 2020 v bodě 85 a slovenský Ústavní soud tuto pravomoc má (srov. čl. 129 odst. 6 slovenské ústavy a článek VIKARSKÁ, Z.: cit. dílo).

<sup>144</sup> Situaci při tom komplikuje skutečnost, že krizový zákon nebyl přijat ve znění původního vládního návrhu, nýbrž ve znění komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro obranu bezpečnosti PSP ČR, který ovšem nijak odůvodněn nebyl (srov. sněm. tisk č. 447/1, 3. volební období, 1999).

pohlížela jako na normativní akty<sup>145</sup>, později však připustila, že v jednotlivých případech nejsou vyloučeny ani odlišné klasifikace.<sup>146</sup>

Krizový zákon předpokládá možnost omezování některých základních práv.<sup>147</sup> Krizová opatření můžeme rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny patří krizová opatření neregulativní povahy, do kterých patří opatření organizačního nebo technického charakter, která jsou zaměřena interně a kterými dochází ke koordinaci uvnitř veřejné správy v kontextu reakce na pandemii. Do druhé skupiny pak patří krizová opatření s regulativním charakterem, které mají samozřejmě větší dopad na veřejnost, jelikož těmito opatřeními se zasahuje do práv a povinností osob. Krizový zákon v zásadě neupravuje procesní postup pro realizaci (přijímání a vydávání) krizových opatření. S ohledem na soudní přezkoumatelnost krizových opatření regulativní povahy je ale zřejmé, že je nutné je určitým způsobem kategorizovat, což se ne vždy zcela jednoznačně daří.

Na krizová opatření regulativní povahy lze přinejmenším materiálně pohlížet jako na jednostranné, autoritativní a právně závazné úkony správních orgánů neboli správní akty.<sup>148</sup> Méně jasné ovšem je, zda se jedná o normativní, individuální, či smíšené správní akty. Na odpovědi na tuto otázku se neshodne jednoznačně ani odborná obec. Z dikce krizového zákona lze však vyvodit, že

---

<sup>145</sup> Takto již usnesení ÚS z 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20 (byť kriticky k tomuto pojetí zejména v odlišném stanovisku soudce J. Filipa, zde taktéž sdílen širší pohled na „opatření“ jako správní akt).

<sup>146</sup> Viz usnesení ÚS z 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, bod 12: „Rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterým je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít tedy různou podobu a obsah, pročež je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů. Z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být v závislosti na svém obsahu vždy přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci. Ústavní soud musí tuto povahu krizového opatření posoudit v každém jednotlivém případě podle jeho obsahu (srov. Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/20, bod 18.)

<sup>147</sup> Srov. § 5 ZKrŘ ve spojení s čl. 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti české republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>148</sup> K doktrinálním znakům správních aktů např. Sládeček, V., *Obecné správní právo*, 4. aktualizované vydání Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 116 a 117.



krizová opatření mohou mít povahu normativního správního aktu<sup>149</sup>, smíšeného správního aktu<sup>150</sup>, ale dokonce zřejmě i individuálního správního aktu<sup>151</sup>. V úvahu ale mohou připadat i zcela neformalizovaná krizová opatření regulativní povahy (v teorii zpravidla jako tzv. faktické úkony).<sup>152</sup>

Nejvíce diskutovaná je problematika možnosti omezování základních práv v souvislosti s krizovými opatřeními. V případech krizových opatření vlády, které naplňují znaky normativních aktů, je důležité zodpovědět otázku, zda se vůbec jedná o správní akty, tzn. podzákonné právní předpisy, jelikož krizovými opatřeními mohou být omezována základní práva, což lze z ústavního pořádku pouze ve formě zákona (již několikrát uvedený čl. 4 odst. 2 LZPS).

S ohledem na to, že vláda právní předpis ve formě zákona vydat nemůže, lze nad krizovými opatřeními vlády, kterými dochází k omezování základních práv, uvažovat jako nad *právními předpisy svého druhu*, které se z formálního hlediska, resp. právní síly, více blíží k zákonům než podzákonným právním předpisům.<sup>153</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, krizový zákon ve své podstatě žádnou vlastní procesní úpravu neobsahuje, což je, především v případě krizových opatření regulativní povahy, jimiž se zasahuje do základních práv osob, značně problematické především s ohledem na požadavky ústavního pořádku.<sup>154</sup> Byť jak uvádí Svoboda a Hejč, je tento stav částečně „omluvitelný“ mimořádností podmínek krizového stavu a bezodkladností potřeby jeho řešení. Krizová

---

<sup>149</sup> Jak již dovedil ÚS ve vztahu k některým krizovým opatřením vlády, zejména těm ve smyslu § 5 ZKrŘ

<sup>150</sup> Tuto povahu bude mít např. zákaz vstupu, pobytu a pohybu osob na vymezeném místě nebo území nařízený hejtmanem za stavu nebezpečí podle § 14 odst. 4 ZKrŘ

<sup>151</sup> Takto např. ukládání povinností k zajištění či zabezpečení energetických potřeb podle § 12a odst. 1 písm. b) ZKrŘ

<sup>152</sup> Takto např. ukládání povinnosti poskytnout věcné prostředky k řešení krizové situace na výzvu podle § 29 odst. 3 ZKrŘ (přičemž tato výzva může být ze své povahy zřejmě i neformalizovaná)

<sup>153</sup> Svoboda T., Hejč D., K povaze krizových opatření, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv

<sup>154</sup> K tomu srov. např. náleží ÚS z 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 „...vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“

opatření tedy nebudou mít procesní formu rozhodnutí ve smyslu části druhé a třetí SPŘ ani povahu opatření obecné povahy podle části šesté SPŘ.

Krizový zákon nerozlišuje pouze krizová opatření jako taková, ale rovněž tzv. *rozhodnutí o krizových opatření*, (§ 8 ZKrŘ), která musí být zveřejňována v hromadných informačních prostředcích a vyhlášována jako zákon.<sup>155</sup> Vládou jsou tyto akty označovány jako „usnesení vlády o přijetí krizového opatření.“<sup>156</sup> Smysl rozhodnutí o krizových opatření lze sledovat primárně v jejich informační funkci, kdy je jimi adresátům, co možná neúčinněji sdělováno, jaká opatření byla vládou přijata. Tím, co zasahuje do práv a povinností osob jsou však pouze krizová opatření jako taková.

Velmi důležitá je řádná publikace krizových opatření, která je jedním z formálních znaků právních norem,<sup>157</sup> za které lze krizová opatření normativní povahy materiálně považovat.<sup>158</sup> Zveřejnění v hromadných informačních prostředcích má zřejmě kompenzovat nepřítomnost jinak běžné legisvakanční lhůty.<sup>159</sup> Okamžik platnosti (spojovaný s publikací) a účinností může být, jak nasvědčuje § 8 ZKrŘ, oddělen. Poměrně nejednotné jsou názory v odborné obci na problematiku, zda (ne)zveřejnění (ne)má vliv na účinnost krizových opatření.<sup>160</sup> Osobně se ztotožňuji s názorem Svobody a Hejče, že nedostatečně zveřejněná krizová opatření vlády mohou vést k jejich nevymahatelnosti, přesněji nepostižitelnosti jejich nedodržování s odkazem na nedostatečnou možnost adresátů se s předmětným opatřením seznámit, což lze chápat jako porušení principu právní jistoty, resp. některých jeho komponent, především

---

<sup>155</sup> A to ve Sbírce zákonů, srov. § 1 odst. 1 z. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>156</sup> Aktuálně srov. např. „usnesení vlády o přijetí krizového opatření“ ze dne 26. 2. 2021, č. 197 (o zákazu maloobchodního prodeje a služeb s účinností od 27. 2. 2021 do 28. 2. 2021

<sup>157</sup> Viz např. Knapp., V., *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995., s. 148

<sup>158</sup> Viz např. Šín., Z., *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009., s. 114

<sup>159</sup> Pro úplnost lze uvést, že současná úprava vychází z obecného pravidla tzv. jednotných dnů právní účinnosti, kdy právní předpisy publikované ve Sbírce zákonů nabývají účinnosti dvakrát během kalendářního roku (srov. § 3 odst. 3 ZSZ)

<sup>160</sup> V tomto smyslu ODEHNAL, O., § 8 (Zveřejnění a vyhlášení rozhodnutí o krizových opatření), in. Vaníček, J., Odehnal, O., *Krizový zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 79

předvídatelnosti.<sup>161</sup> Výše uvedené platí dle mého názoru i pro krizová opatření s povahou opatření obecné povahy. Publikace jako způsob oznamování je v tomto případě dle mého názoru nutný především proto, že většinou neznáme a často ani nemůžeme znát všechny adresáty jednotlivých krizových opatření.

Požadavky na proces přijímání krizových opatření v krizovém zákoně, jak jsem již uvedl výše, nejsou ve své podstatě uvedeny. Tyto požadavky ale částečně vyplývají ze SPŘ a lze je dovozovat z ústavního pořádku. V případě správního řádu jsou aplikovatelné základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8), jelikož tyto zásady „se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“ (§ 177 odst. 1 SPŘ). Jako další relevantní zásady lze uvést zásadu rychlosti a hospodárnosti (§ 4 SPŘ), spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů (§ 8 SPŘ). Jelikož je krizovým opatřením často vytýkáno jejich absentující nebo nedostatečné odůvodnění, je na místě uvést zásadu řádného odůvodnění, která je v teorii zpravidla spojována s odůvodněním správních rozhodnutí.<sup>162</sup>

Budeme-li se nyní držet odůvodnění opatření normativní povahy, je nutné uvést, že z krizového zákona ani z jiného právního předpisu výslovně nevyplývá, že odůvodnění je povinnou součástí krizového opatření.

I přes to musí být důvody i těchto krizových opatření navenek seznatelné, byť tak nemusí být přímo v rámci krizového opatření jako takového, resp. nemusí být zachyceny v dokumentu určité formy, tím spíše pokud má jimi docházet k omezování základních práv.<sup>163</sup> Podle legislativních pravidel vlády musí být důvodová zpráva, (resp. odůvodnění), připojena nejen k zákonu, nýbrž je součástí i návrhu nařízení vlády nebo vyhlášky ministerstva. Odůvodňování normativních správních aktů plní obecně jiné funkce, obdobné jako v případě

---

<sup>161</sup> K tomu viz TRYZNA, J., Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva. Praha: Auditorium, 2010, s. 279 a násl.

<sup>162</sup> Viz např. SKULOVÁ, S., Základní zásady činnosti správních orgánů a zásady správního řízení, in. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní, 3. akt. A dopl. Vyd., Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 71.

<sup>163</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

důvodové zprávy k návrhu zákona. Odůvodnění normativního správního aktu má tedy význam jak pro transparentnost politického rozhodování, tak pro pozdější interpretaci právního předpisu.<sup>164</sup> Nutno podotknout, že odůvodnění normativního správního aktu může částečně sloužit v případě jeho přezkumu, který v našich podmínkách přísluší pouze ÚS.

Z právního řádu ani judikatury ÚS neplyne, že by důvody, jež mohou být posléze relevantní pro přezkum ústavnosti či zákonnosti právního předpis, byly pouze či především ty, které jsou explicitně zachyceny v jeho odůvodnění (na rozdíl od správních či soudních rozhodnutí)<sup>165</sup> Absence formalizovaného odůvodnění tedy bez dalšího neznamena nezákonnost či neústavnost krizového opatření v podobě právního předpisu, a to tím spíše, že podle Legislativních pravidel vlády je důvodová zpráva (resp. odůvodnění) součástí pouze zákona, nařízení vlády a vyhlášek ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, tedy právních předpisů, mezi které krizová opatření zařadit přímo nelze.<sup>166</sup> Nyní jsme se zabývali odůvodněním normativních správních aktů. Poněkud odlišné bude odůvodnění opatření smíšené povahy. V případě krizových opatření, která z hlediska svého obsahu budou naplňovat pojmové znaky smíšeného správního aktu, resp. opatření obecné povahy<sup>167</sup>, nelze vycházet o obecné právní úpravy opatření obecné povahy ve správním řádu, podle které je odůvodnění jeho součástí (§ 173 odst. 1 SPŘ), vylučuje-li krizový zákon pro dané rozhodování správní řád.

Poněkud odlišná je problematika odůvodňování u mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví a podle pandemického zákona, neboť v jejich případě zákon výslovně stanoví, že jde o opatření obecné povahy dle

---

<sup>164</sup> BRAŽINA, R. Odůvodnění normativních (s)právních aktů a jejich vztah k ochraně práv adresátů veřejné správy. Právník, 2016, č. 11, s. 1002-1004

<sup>165</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

<sup>166</sup> SVOBODA T., HEJČ D., K povaze krizových opatření, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv

<sup>167</sup> V odborné literatuře se lze setkat s názorem, že vláda vůbec opatření obecné povahy přijímat nemůže, neboť vládu neleže považovat za správní orgán, a to i přesto, že § 11 z. č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, ve znění pozdějších předpisů, vládu zmocňuje k vydání opatření obecné povahy o dočasném zavedení ochrany vnitřních hranic.

správního řádu. Oba uvedené zákony při tom současně stanoví, že tato opatření obecné povahy se vydávají bez řízení o jejich návrhu, což má za následek, že se správní orgán nemusí vypořádávat s námitkami a připomínkami proti návrhu opatření obecné povahy.

Nicméně na odůvodnění opatření obecné povahy mají být při tom, s ohledem na přiměřenou aplikaci § 68 SPRŘ obecně kladeny obdobné požadavky jako na odůvodnění správních rozhodnutí (tzn. důvody povinností uložených opatřením obecné povahy, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů). Pokud jde o mimořádná opatření ve formě opatření obecné povahy, je nutno dále zohlednit konkrétní okolnosti, za kterých jsou vydávána, tzn. operativnost přijímaných opatření a nutnost rychlé reakce na rizika krizových situací, což může do jisté míry omlouvat případnou stručnost jejich odůvodnění.<sup>168</sup>

V případě krizových opatření vlády, kterými se omezují základní práva nebo svobody, resp. kterými se nařizují některé povinnosti, krizový zákon výslovně stanoví, že tak může být učiněno pouze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu. Obdobně je to také v případě mimořádných opatření jak podle zákona o ochraně veřejného zdraví, kde se stanoví, že mimořádná opatření se nařídí v nezbytně nutném rozsahu (§ 69 odst. 2 VeřZdr) a bezodkladně se ruší nebo změní, pokud pominou nebo se změní důvody pro jejich vydání (§ 94a odst. 2 VeřZdr), tak i podle pandemického zákona, který shodně jako krizový zákon požaduje, aby byla mimořádná opatření stanovena pouze v nezbytně nutném rozsahu a na nezbytně nutnou dobu (§ 3 PandZ).

Krizovým zákonem výslovně uvedený limit nezbytně nutné doby a rozsahu, je ve své podstatě promítnutím ústavně zakotveného principu potřebnosti, podle kterého je povoleno použití pouze nejšetnějšího z více možných prostředků, a který je součástí (dílčím principem) principu proporcionality, zakazujícího nadměrnost zásahů do práv a svobod. Takto pojmávaný princip proporcionality by

---

<sup>168</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, sp. zn. 18 A 59/2020

ostatně musel být naplněn i v případě, pokud by krizový zákon výslovnou právní úpravu neobsahoval (jelikož vyplývá z ústavního pořádku).<sup>169</sup>

K tomu je třeba zmínit, že každé krizové opatření vlády je současně politickým rozhodnutím, a od takového nelze z hlediska právního vyžadovat optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně ani nelze v těchto případech přesně specifikovat. Proto v tomto směru „postačí“, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen. Zde je nutno akceptovat širokou míru volné úvahy vlády, neboť požadavek zcela exaktně odůvodnitelného opatření by byl zpravidla nemožný.<sup>170</sup> K tomu, aby byl napadený prostředek nevhodný, muselo by existovat mírnější opatření, které však uvedených cílů dosahuje stejně efektivně. K tomu si dovoluji uvést, že je dle mého názoru důležité upozornit, že existenci mírnějšího opatření nutno posuzovat časově zakotveně k době řešení mimořádné situace a nikoli po ní, jelikož se podmínky změnit, což se velmi často především v souvislosti s pandemií covidu děje. Vláda musí operativně pracovat s poznatky a informacemi, které má „nyní“.

Z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je česká republika vázána, vyplývá řada obecných právních zásad, či principů, které musí být při vydávání krizových opatření naplněny, podobně jako při každém jiném uplatňování veřejné moci (byť způsoby a míra naplnění se budou v jednotlivých konkrétních případech uplatňování veřejné moci lišit). V podstatě jde o principy moderního demokratického právního státu, založeného na ústě k právům a svobodám člověka a občana (podle čl. 1 Ústavy). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je předvídatelnost práva i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> SVOBODA, T., HEJČ, D., K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). Právní rozhledy, 2021, č. 9, s. 315-324

<sup>170</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2016, sp. zn. Pl ÚS 18/15.

<sup>171</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01.

Jak v minulosti konstatoval Nejvyšší správní soud, „ochranu obecně uznávaným a ústavně nerozporným základním právním zásadám a principům poskytují soudy bez ohledu na to, zda tyto zásady jsou pozitivním právem výslovně vyjádřeny.“<sup>172</sup>

Závěrem této kapitoly lze tedy shrnout, že přijímání krizových opatření je spojené s jejich vysokou mírou operativnosti a nutnost rychlé reakce na velmi dynamickou situaci činí tento proces velmi problematickým.

## **2 Přezkum zákonnosti/ústavnosti mimořádných opatření**

Vydávání nejen mimořádných opatření ale i ostatních pandemických opatření s sebou ruku v ruce logicky přináší velkou mediální pozornost a často také velkou nevoli ze strany občanů, jelikož je jimi zasahováno do základních práv a svobod. V této kapitole se pokusím zpracovat problematiku přezkumu mimořádných a krizových opatření na úrovni NSS a ÚS. Pokusím se shrnout veškeré možnosti, které má občan v případě, že se domnívá, že vydané opatření je nezákonné, popřípadě neústavní.

Existuje spousta možností, jak se může účastník bránit proti nezákonnému či neústavnímu správnímu rozhodnutí, které ovlivňuje právní postavení relativně úzkého okruhu adresátů, dovolat se však neústavnosti či nezákonnosti právního předpisu, který v mnoha případech dopadá na celou společnost, je podstatně složitější.

### **2.1 Vymezení pojmu „ústavnost“**

Pojem ústavnost lze jednoduše definovat jako stav, kdy je právní předpis v souladu s ústavním pořádkem. Je tedy nutné nejprve vymezit obsah pojmu ústavní pořádek. Výčet prvků obsažených pod pojmem ústavní pořádek nalezneme v čl. 112 odst. 1 Ústavy. Dle tohoto odstavce tvoří ústavní pořádek následující podmnožiny:

---

<sup>172</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002

- Ústava,
- Listina základních práv a svobod,
- ústavní zákony přijaté podle Ústavy,
- ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky – podmnožina 9 ústavních zákonů přijatých v letech 1918–1992,
- ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992 – obsahuje pouze 2<sup>173</sup> ústavní zákony, oba související s kontinuitou v souvislosti se zánikem ČSFR.<sup>174</sup>

Ačkoliv se tento výčet jeví jako výčet taxativní, Ústavní soud ve svém plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 dovodil, že tento výčet je pouze demonstrativní, když pod pojem ústavní pořádek zařadil i kategorie ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, dnes tedy mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy.

Ústava představuje vnitrostátní základní normu samostatného svrchovaného státu s nejvyšší právní silou na jeho území.<sup>175</sup>

Dojde-li po provedení řízení Ústavní soud k závěru, že existuje rozpor mezi konkrétním předpisem nebo jeho částí, a ústavním pořádkem, rozhodne nálezem o tom, že se takový právní předpis nebo jeho část, zruší dnem určeným v nález, nejdříve však dnem vyhlášení tohoto nálezu ve sbírce zákonů.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> Ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb. a ústavní zákon č. 29/1993 Sb.

<sup>174</sup> KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 847.

<sup>175</sup> KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 47.

<sup>176</sup> § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů



## 2.2 Vymezení pojmu „zákonost“

Na rozdíl od podmínky ústavnosti právního předpisu, která dopadá na veškeré právní normy na území ČR, podmínka zákonosti se dotýká pouze některých formálních pramenů práva. Její zakotvení v právním řádu je také o poznání komplikovanější. Podmínku zákonosti právního předpisu bychom mohli vymezit jako soulad se zákonem. Zcela logicky, v souladu, s již zmiňovanou hierarchií právních norem podmínka zákonosti nedopadá na součásti ústavního pořádku. Podmínku zákonosti nemůžeme také vztahovat na samotné zákony. Má se za to, že zde existuje myšlený rozumný zákonodárce, který tvoří právní řád takovým způsobem, že je tento vnitřně bezrozporný. Realita je však často jiná.<sup>177</sup>

Dalším, tentokrát již výslovným legislativním zdrojem podmínky zákonosti právních předpisů jsou po hierarchii právních norem také samotná ústavní zmocnění k vydávání konkrétních forem právních předpisů. Čl. 78 Ústavy, který dává vládě pravomoc vydávat nařízení, stanoví, že tato mohou být vydávána pouze k provedení zákona a v jeho mezích. Rozsah úpravy by tedy měl být užší než rozsah konkrétního předpisu a samozřejmě s ním tak nesmí být v rozporu. Stejná podmínka, tedy vydávání „na základě a v mezích zákona“, se vztahuje i na právní předpisy správních úřadů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy.<sup>178</sup>

## 2.3 Přezkum vyhlášení nouzového stavu

Byť nouzový stav a jeho vyhlášení není přímo předmětem této práce, považuji za vhodné, stručně zmínit základní informace o přezkumu vyhlášení nouzového stavu, a to především z toho důvodu, že je především z právně procesního hlediska důležité, zda jsou opatření vydávána v době nouzového stavu, či mimo něj. V neposlední řadě prodlužování nouzového stavu především

---

<sup>177</sup> VÍTEK M., (Ne)ústavnost a (ne)zákonost právního předpisu ve správním řízení, diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy a správního práva, 2015, s. 14

<sup>178</sup> VÍTEK M., (Ne)ústavnost a (ne)zákonost právního předpisu ve správním řízení, diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy a správního práva, 2015, s. 14

v roce 2020 s sebou přineslo velkou nevoli z řad občanů a stížnosti na nezákonnost/neústavnost vyhlášení nouzového stavu.

Konkrétně usnesení vlády ze dne 12. 3. 2020 o vyhlášení nouzového stavu bylo napadeno ústavní stížností u Ústavního soudu. Ve zkoumaném usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. Zn. Pl. ÚS 8/20 bylo mimo jiné konstatováno:

*„...Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závazným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřizenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření...rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu...zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je, přezkoumatelné primárně demokraticky zvoleným politickým (nesoudním) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna.“*

Pro účely této práce nepovažuji za důležité se problematice přezkumu nouzového stavu věnovat podrobněji.<sup>179</sup>

## **2.4 Přezkum opatření podle krizového zákona**

Budeme-li se bavit o opatřeních přijatých usnesením vlády podle krizového zákona, považuji za důležité primárně uvést, že Ústavní soud u nich shledal povahu jiného právního předpisu, což je podstatné především z důvodu omezenějšího okruhu osob oprávněných brojit proti krizovým opatřením. Tomuto rozhodnutí však předcházela poměrně dlouhá diskuze odborné obce a akademické a justiční diskuze na téma právní povahy a právní síly krizových opatření byly poměrně bouřlivé.

---

<sup>179</sup> Podrobněji např.: HORÁK, F., DIENSTBIER, J., DERKA V., Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19 Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, Právník 6/2021, s. 431-450.

V prvních měsících pandemie, tedy na jaře roku 2020 se diskutovalo o čtyřech možných variantách právní povahy krizových opatření:

1. právní předpisy se silou zákona
2. podzákonné právní předpisy
3. opatření obecné povahy
4. jak kdy

Ad. 1)

Právní sílu (přínejmenším) zákona připisuje krizovým opatřením vlády ústavní soudce V. Sládeček. V disentu k usnesení Pl. ÚS 8/20 tak činí s argumentem, že podzákonným předpisem nelze omezit základní práva, což se ale krizovými opatřeními vlády zjevně děje.

Ve svém disentu k usnesení Pl. ÚS 11/20 se k V. Sládečkovi přidal J. Filip. Podle J. Filipa „vzhledem k jejich závažnosti (obvykle jsou spojena se zásahem do základních práv a svobod), je nutno ke krizovým opatřením přistupovat, jako by šlo o zákon (ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny), byť zákonem nejsou“. Chápání krizových opatření jako podzákonných předpisů by podle J. Filipa vedlo k nepřijatelnému závěru, že „že rozhodování obecných soudů na základě krizového zákona by mohlo mít jiný dopad v každém okrese, neboť jako jiný právní předpis by si každý okresní soud nebo krajský soud v správním soudnictví mohl ‚zákonost‘ krizového opatření vlády podle čl. 95 odst. 1 Ústavy posoudit sám, aniž by se musel obracet na Ústavní soud...“

Ad. 2)

Okolnost, že krizová opatření vlády jsou vydávána na základě krizového zákona, upravujícího podrobnosti k čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti ČR, a v mezích krizového zákona, nasvědčují tomu, že by krizová opatření vlády mohla být podzákonnými předpisy.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Takto i VANÍČEK, J., VODEHNAL, O.: Krizový zákon. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, podle nichž ale mají být krizová opatření vydávána jako nařízení vlády. K chápání krizových opatření jako nařízení vlády nesouhlasně usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 8/20, bod 43.

Ad. 3)

Vyloučeno ani není, že krizová opatření vlády jsou opatření obecné povahy.<sup>181</sup> Argumentem může být § 94a zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého obsahově dosti podobná mimořádná opatření ministra zdravotnictví jsou výslovně označena jako opatření obecné povahy, s určitými výjimkami pro jejich vydávání.

Soudní ochrana vůči opatření obecné povahy je nejsnazší, neboť podle § 101a soudního řádu správního může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen.

V části směřující proti usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 215, o přijetí krizového opatření, zveřejněném pod č. 85/2020 Sb., odmítl Ústavní soud stížnost jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Šlo o opatření omezující pohyb osob na území České republiky. Ústavní soud odmítl, že by se jednalo o opatření obecné povahy, jak tvrdila stěžovatelka, a pokračoval následovně. „... *byť není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.*“ Tento pohled na charakter krizového opatření vedl k odmítnutí ústavní stížnosti, neboť stěžovatelka nebyla osobou, která může přímo brojit proti právnímu předpisu.

Uvedené závěry v podstatě naznačují, že naopak osoby, které jsou oprávněny brojit proti jiným právním předpisům u Ústavního soudu, mohou být aktivně legitimovány i k iniciaci přezkumu krizového opatření u Ústavního soudu.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> K opatření obecné povahy srov. HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L.: Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017.

SOVA, A., Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu, in Správní právo, č. 5-6, 2020, s. 307

Přezkoumání krizového opatření před Ústavním soudem je tedy možné, ale aktivně legitimované jsou k tomu pouze osoby uvedené v ustanovení § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.<sup>183</sup>

K dané problematice je ještě relevantní ustanovení i § 38 krizového zákona o vztahu ke správnímu řádu, kdy „na rozhodování a ukládání povinností podle tohoto zákona se v době krizového stavu, s výjimkou § 6 odst. 5, § 9 odst. 3 písm. c) a § 34 až 34b, nevztahuje správní řád“. Z tohoto tedy plyne, že nejsou-li opatření tvořena podle správního řádu, nelze je podle správního řádu ani přezkoumávat.

---

<sup>183</sup> „Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni podat

a) vláda,

b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,

c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,

d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona,

e) zastupitelstvo kraje,

f) Veřejný ochránce práv,

g) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,

h) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu,

i) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích,

j) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.

V předchozí kapitole bylo uvedeno, že Ústavní soud není příslušný k přezkumu vydání nouzového stavu. V případě přezkumu krizových opatření to ovšem neplatí. V opačném případě by se jednalo o znepokojující stav. Nelze připustit, aby se opatření, která evidentně zasahují do základních práv a svobod vymkla soudní kontrole.<sup>184</sup>

## 2.5 Přezkum opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví

Ustanovení § 13 odst. 1 věty první zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, zakládá věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 2 tohoto zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona č. 258/2000 Sb., VeřZdr., pouze za předpokladu, že<sup>185</sup>

- I) jeho účelem je likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku,
- II) bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví,
- III) má celostátní působnost a
- IV) bylo vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Všechny čtyři zákonné podmínky musí být splněny kumulativně.

Již dne 22. 4. 2020 se, v usnesení sp. Zn. Pl. ÚS 8/20, Ústavní soud zabýval prvním opatřením podle zákona o ochraně veřejného zdraví Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 3. 2020 č. j. MZDR 12745/2020-1/MIN/KAN, které omezovalo pohyb osob na území celé ČR.

Ústavní soud k tomuto mimořádnému opatření konstatoval: *„Napadené první mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví je opatřením obecné povahy soudně přezkoumatelným podle § 101a a násl. SŘS. ..., ústavní stížnost je v této části nicméně nepřípustná, neboť stěžovatelka nevyčerpala všechny procesní prostředky, které jí zákon k ochraně jejího práva poskytuje, a její návrh zároveň svým významem nepřesahuje podstatně vlastní zájmy stěžovatelky...“*

---

<sup>184</sup> K nutnosti soudního přezkumu zásahů do základních práv srov. stanovisko Benátské komise CDL-PI (2020)005rev z 26. května 2020, body 86–89.

<sup>185</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49

Přezkum opatření obecné povahy je upraven v § 174 odst. 2 správního řádu takto: „*Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 1 roku od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.*“ Přezkum opatření obecné povahy soudy upravuje ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, takto: „*Ve správním soudnictví dále soudy rozhodují o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.*“

Podle §101a: „(1) *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem. ... (3) Odpůrcem je ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno.*“

Podle § 101b: „(1) *Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. ... (2) Návrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. ... (3) Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*“

Podle odstavce 4 § 101b se použije přiměřeně také ustanovení § 76 téhož zákona o rozhodování bez nařízení jednání. Jeho odstavec 1 zní: „*Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, c) pro podstatné porušení ustanovení*

*o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Ustanovení § 101d upravuje rozsudek a jeho účinky takto: „(1) *Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. (2) Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu. ...“*

Zmínit lze také ustanovení § 110 odst. 2 písm. b) stejného zákona o rozsudku o kasační stížnosti, podle kterého „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí; ustanovení § 101b a 101d se použijí přiměřeně.*“<sup>186</sup>

Závěrem tedy shrnout, že mimořádná opatření vydána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, která mají formu opatření obecné povahy, jsou přezkoumatelná v přezkumném řízení nebo před správními soudy.

---

<sup>186</sup> Viz usnesení Ústavního soudu sp. Zn. Pl. ÚS 8/20



### 3 Mimořádná opatření přezkoumávaná Nejvyšším správním soudem

V následující kapitole bych se rád podrobněji věnoval konkrétním mimořádným opatřením, kterými se musel zabývat nejvyšší právní soud. Vzhledem k neoddiskutovatelnému zásahu do práv a svobod občanů, který mimořádná opatření přijímaná v době pandemie koronaviru na občany mají, bylo mnoho opatření napadáno a musel o nich rozhodovat Nejvyšší správní soud. Již v květnu 2020 (tedy přibližně dva měsíce po vypuknutí pandemie koronaviru v ČR) se musel NSS zabývat kasační stížností týkající se vyhlášení nouzového stavu. Samotné vyhlášení nouzového stavu samozřejmě není mimořádným opatřením v užším slova smyslu, přesto považuji za vhodné na úvod této kapitoly se o tomto stručně zmínit.

Přezkoumatelnost vládního vyhlášení nouzového stavu představovalo jeden z prvních vážných problémů, kterým se musely naše soudy zabývat, a to především ÚS a NSS. Jednalo se pro problematiku velice složitou, a to již z důvodu, že o nepřezkoumatelnosti vládního vyhlášení nouzového stavu v režimu správního soudnictví i v režimu ústavního přezkumu panuje shoda v komentářové literatuře<sup>187</sup>

Vyhlášení nouzového stavu vládou představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, zásadně nepodléhá kontrole Ústavního soudu a je „přezkoumatelný“ primárně demokraticky zvoleným politickým (nesoudním) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou zodpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky. Podstatu nepřezkoumatelnosti některých aktů výstižně vyjadřuje J. Kysela, podle kterého „je totiž zřejmé, že

---

<sup>187</sup> (viz např. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1154-1155, či MAREŠ, M. a NOVÁK, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 53).

*budou-li soudy přezkoumávat veškerá rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci, budou to do značné míry nakonec soudy, a nikoli tyto orgány, kdo danou věc rozhodnou“<sup>188</sup>*

V odůvodnění rozsudku NSS ze dne 21. 5. 2020 čj. 5 As 138/2020-80 v bodě 27 ovšem nalezneme, že absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen.<sup>189</sup>

Akt vyhlášení nouzového stavu by Ústavní soud mohl zrušit, byl-li by v rozporu se základními principy demokratického státu a znamenal-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu. Ve výše uvedeném rozsudku NSS v odůvodnění bodě 38 NSS konstatoval, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu není z materiálního ani z formálního hlediska opatřením obecné povahy a nemůže být tedy přezkoumáno ve správním soudnictví v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. SŘS.<sup>190</sup>

Následně se již NSS zabýval konkrétními stížnostmi směřujícími proti mimořádným opatřením. NSS řešil zprvu především věcnou příslušnost k projednání návrhu na zrušení MO, pravomoci krajských hygienických stanic a Ministerstva zdravotnictví při vydávání MO. V počátcích se také NSS zabýval formálními náležitostmi stížností a důležitostmi odůvodňování MO. Jak se pandemie vyvíjela a konkretizovala se některá MO, musel za dále NSS zabývat například stížnostmi na nezákonnost testování na pracovišti a ve školách, na porušování základního práva na vzdělání na stížnostmi na diskriminaci určité části obyvatelstva. V následujících osmy podkapitolách se budu jednotlivým problematikám věnovat konkrétně.

---

<sup>188</sup> KYSELA, J., Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, str. 299.

<sup>189</sup> Toto odůvodnění se odkazuje na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy

<sup>190</sup> S odkazem na plenární usnesení ÚS ze dne 12. 5. 2020, sp. Zn. Pl. ÚS 11/20

### 3.1 Věcná příslušnost k projednání návrhu na zrušení Mimořádného opatření podle pandemického zákona

Za velice důležité lze považovat usnesení NSS ze dne 23. 3. 2021, ve kterém NSS rozhodl, že „ustanovení § 13 odst. 1 věty první zákona č. 94/2021 Sb., PandZ, zakládá věcnou příslušnost Nejvyššího správního soudu k projednání návrhu na zrušení mimořádného opatření podle § 2 tohoto zákona nebo podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona č. 258/2000 Sb., VeřZdr, pouze za předpokladu, že I) jeho účelem je likvidace epidemie covid-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, II) bylo vydáno Ministerstvem zdravotnictví, III) má celostátní působnost a IV) bylo vydáno ve stavu pandemické pohotovosti. Všechny čtyři zákonné podmínky musí být splněny kumulativně.<sup>191</sup>

V odůvodnění se NSS odkazoval především na § 7 odst. 1 SŘS, ve kterém je uvedeno...*“nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, je k řízení věcně příslušný krajský soud.”* Dále však NSS zmínil ustanovení § 13 odst. 1 pandemického zákona... *„k projednání návrhu podle soudního řádu správního na zrušení mimořádného opatření podle tohoto zákona nebo mimořádných opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které mají celostátní působnost, je příslušný Nejvyšší správní soud, pokud mimořádné opatření vydalo ministerstvo. V ostatních případech je k projednání návrhu příslušný krajský soud.“*

### 3.2 Právní povaha mimořádných opatření krajských hygienických stanic

NSS dne 13. 10. 2020 ve svém rozsudku konstatoval, že mimořádná opatření vydávaná podle § 85 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, jsou opatřeními obecné povahy.<sup>192</sup>

K tomuto závěru dospěl NSS při řešení kasační stížnosti navrhovatele, který se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podaným u Městského

---

<sup>191</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2021, čj. 9 Ao 1/2021-49

<sup>192</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2020, čj. 4 As 258/2020-60

soudu v Praze domáhal zrušení mimořádného opatření Hygienické stanice hlavního města Prahy č. 1/2020 ze dne 29. 6. 2020, kdy v části tohoto opatření byla stanovena povinnost nosit na území hlavního města Prahy ochranné prostředky dýchacích cest v přepravním prostoru metra a na hromadných akcích ve vnitřních prostorech s účastí nad 100 osob.

Městský soud v Praze návrh navrhovatele na zrušení opatření obecné povahy dne 7. 8. 2020 odmítl.<sup>193</sup> V odůvodnění uvedl, že návrh je nepřípustný, jelikož napadené nařízení není opatřením obecné povahy, nýbrž právním předpisem *sui generis*.

Stěžovatel následně u NSS v kasační stížnosti argumentoval, proč s rozhodnutím Městského soudu v Praze nesouhlasí a mimo jiné se odkazoval na nálezh Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, podle něhož i opatření, které je formálně právním předpisem, může být materiálně opatřením obecné povahy. I pokud by tedy byl správný závěr městského soudu, že napadené nařízení bylo formálně vydáno jako právní předpis *sui generis* podle § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, je i tak nutno dospět k závěru, že materiálně se jedná o opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví.<sup>194</sup>

NSS usnesení Městského soudu v Praze v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

### **3.3 Pravomoc Ministerstva zdravotnictví vydávat mimořádná opatření**

Další velmi důležitý rozsudek týkající se mimořádných opatření je obsáhlý rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, ve kterém NSS rozhodl, že:

- Vyhlášením nouzového stavu vládou podle ÚZB, se nemění pravomoc MZDR k vydávání opatření podle § 69 VeřZdr, plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona.

---

<sup>193</sup> Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 8. 2020, čj. 3 A 76/2020-104

<sup>194</sup> Viz nálezh Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. Zn. Pl. ÚS 14/07

- Rozsah pravomocí MZDR podle § 69 odst. 1 písm. l) VeřZdr, zakázat nebo nařídit další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo jejího vzniku je nutno vykládat podle pravidla *eiusdem generis*, tj. „stejného druhu“, se zřetelem ke konkrétně vymezeným pravomocím podle písm. a) až h) téhož ustanovení.
- Pokud žalovaný správní orgán v průběhu řízení před správním soudem mění, nahrazuje, či ruší přezkoumávaná opatření, a to dokonce opakovaně v řádu dnů, není porušením zásady procesní rovnosti účastníků soudního řízení (§ 36 odst. 1 SŘS), jestliže soud na tuto skutečnost navrhovatele upozorní a umožní mu v přiměřené lhůtě na jednání správního orgánu reagovat změnou návrhu.
- Podmínkou řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) SŘS je toliko existence (tedy platnost) přezkoumávaného aktu, nikoliv i jeho účinnost.<sup>195</sup>

V uvedeném rozsudku NSS je řešena mimo jiné problematika přezkumu již zrušených mimořádných opatření. Jelikož především ze začátku pandemie byla mimořádná opatření měněna či rušena a nahrazována novými často i v řádu jen několika dní, bylo nutno vyřešit otázku, jak to bude s přezkumem již zrušených opatření. K tomuto poměrně výstižně NSS uvádí, že ... „*procesní pravidla nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli – k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.*“ Podle § 13 odst. 4 PandZ platí, že „*pozbylo-li mimořádné opatřené opatření platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, nebrání to dalšímu postupu v řízení...*“<sup>196</sup> Pandemický zákon tedy oproti obecné úpravě umožňuje soudu přezkoumat opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti, a vynést deklaratorní výrok určující jeho nezákonnost.

V řízení před Ústavním soudem obecně platí, že při přezkumu právních předpisů je Ústavní soud vázán § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podle kterého „*jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením*

---

<sup>195</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63

<sup>196</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. Nad 224/2014-53

*řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví.*<sup>197</sup> Obdobně jako v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před správními soudy by tedy ani v řízení před Ústavním soudem neměl být z hlediska zákona dán prostor pro věcný přezkum již zrušeného právního předpisu nebo jeho části. Ústavní soud však připustil výjimky.<sup>198</sup> Městský soud v Praze se rozhodl postupovat analogicky, k čemuž jej vedla také povaha napadených aktů, které se více blíží právním předpisům než správním rozhodnutím. Možnost změny návrhu podle § 95 o. s. ř. není podle soudu ve správním soudnictví striktně vyloučena.

Ve výše uvedeném rozsudku NSS uvádí, že *„v době mimořádného stavu nastává právně výjimečný, až nouzový režim, který dostatečně do určité míry vyřazuje z účinnosti některá normální ústavní a zákonná pravidla. Nejenomže mohou být omezena základní práva a svobody, nýbrž také rozhodovací pravomoci jsou soustředěny v rukou výkonné moci, a to na úkor moci zákonodárné. Aby se v maximální míře minimalizovalo nebezpečí rozpadu právního státu, musí být omezení základních práv přijímána právem předvídaným způsobem a zároveň musí šíře jejich omezení odpovídat ústavní ochraně podstaty těchto práv a svobod...Právní řád omezení základních práv a svobod v době nouzového stavu předjímá v čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti a § 5 a § 6 ZKrŘ. Z citovaných ustanovení přitom vyplývá, že možností omezit základní práva a svobody za trvání nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu disponuje především vláda. Zákon nepřipouští delegování této pravomoci na kohokoliv jiného, tj. ani na člena vlády. Pokud by tedy vláda uložila členovi vlády, aby fakticky nařídil krizové opatření, jednala by ultra vires ... krizový zákon vystupuje ve vztahu k zákonu o ochraně veřejného zdraví v pozici speciálního zákona, tj. uplatní se zásada lex specialis derogat legi generali“.*

V souvislosti s pravomocemi Ministerstva zdravotnictví při vydávání mimořádných opatření nutno zmínit rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao

---

<sup>197</sup> Viz § 67 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

<sup>198</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. Zn. Pl. ÚS 8/02, a ze dne 8. 3. 2006, sp. Zn. Pl. ÚS 50/04.

1/2021-133, který v bodě III uvádí, že „*Mimořádné opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, je jménem Ministerstva zdravotnictví oprávněn vydat i ministr zdravotnictví.*“<sup>199</sup> V tomto rozsudku se řešil návrh na zrušení několika mimořádných opatření, kdy navrhovatelé mimo jiné argumentovali tím, že pandemický zákon je protiústavní. Argumentovali tím, že PandZ nebyl přijat ve formě ústavního zákona a tuto situaci považovali za nepřipustnou, kdy uváděli, že „*jelikož mimořádné stavy představují narušení obvyklého rozdělení moci ve státě a její vychýlení směrem k posílení moci výkonné, není možné takové stavy nově konstituovat pouze na zákonné úrovni bez ústavního zakotvení.*“<sup>200</sup>

Mimořádná opatření mohou mít též celostátní působnost, případně působnost na území několika krajů. Ve vztahu k epidemii COVID-19 to ostatně výslovně potvrzuje PandZ, dle něhož mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) VeřZdr, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a která má celostátní působnost, může být nařízeno pouze v době pandemické pohotovosti. Skončením stavu pandemické pohotovosti taková mimořádná opatření pozbývají platnosti. Obecně to pak říká § 80 odst. 1 písm. g) VeřZdr, dle něhož Ministerstvo zdravotnictví nařizuje mj. mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, pokud mají být provedena celostátně nebo na území několika krajů. Jen u mimořádných opatření nepřesahujících hranici jednoho kraje se uplatní kompetence krajských hygienických stanic podle § 82 odst. 2 písm. m) VeřZdr.

K tvrzené protiústavnosti pandemického zákona NSS v odůvodnění rozsudku ze dne 26. 2. 2021,<sup>201</sup> odkazuje především na § 99 odst. 1 JŘPS.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133

<sup>200</sup> Viz rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133

<sup>201</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63

<sup>202</sup> Ve kterém je uvedeno, že „*za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen.*“ Podle § 99 odst. 2 téhož zákona „*ve stavu legislativní nouze může předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání.*“

Podle § 118 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, platí, že *„ve zkráceném jednání může Senát projednat návrh zákona postoupený Poslaneckou sněmovnou, jestliže byl tento návrh projednán v Poslanecké sněmovně ve zkráceném jednání podle zvláštního zákona a jestliže o to vláda požádala.“*

Ústavní soud k otázce ústavních kritérií pro vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu ve zkráceném jednání uvedl v nálezu ze dne 1. 3. 2011, že *„je třeba zdůraznit, že podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici. Dále je nezbytné poměřovat též intenzitu důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabrání nebo odstranění jejích důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 JŘPS v konkrétním případě převážit nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co zdůvodňuje závěr o hrozbě*



*značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu.*<sup>203</sup>

NSS v bodě 55 ve výše uvedeném rozsudku uvádí, že má tedy za to, že byly splněny podmínky pro vyhlášení stavu legislativní nouze. Co se týče stavu pandemické pohotovosti, pak se NSS neztotožnil s obecným tvrzením navrhovatelů, že je třeba, aby byl zakotven na ústavní úrovni, nikoli na úrovni zákonné normotvorby.

### **3.4 Procesní požadavky na mimořádná opatření**

Především v prvních měsících pandemie soudy vytýkaly nedostatečné odůvodňování vydávaných mimořádných opatření. Nutno uznat, že opravdu některá z prvních vydaných mimořádných opatření byla odůvodněna zcela nedostatečně, kdy však na druhé straně lze toto částečně chápat vzhledem k naprosto nové situaci, která vypuknutím pandemie v našem právním prostředí nastala. Postupem času se však nutnost velmi důkladného odůvodňování mimořádných opatření stala judikaturou žádaným faktem – *„Nenaplnění zákonných požadavků na odůvodnění mimořádného opatření podle § 3 odst. 2 PandZ, má kromě výjimečných případů vliv na nezákonnost mimořádného opatření. Původce mimořádného opatření se musí zabývat alespoň základními a zjevnými zásahy do práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob.“*

204

Podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) VeřZdr, jejichž účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku, a které mají celostátní působnost, platí, že *„odůvodnění mimořádného opatření podle § 2 se zohlední analýza epidemiologické situace onemocnění COVID-19 a konkrétní míra rizika spojeného s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami a přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob.“*

---

<sup>203</sup> Viz body 84 a 85 nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. Zn. Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.

<sup>204</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2021, čj. 8 Ao 1/2021-133 bod IV

V bodě 96 výše uvedeného rozsudku NSS je konstatováno, že „bez pochopení smyslu a jistého ztotožnění s mimořádnými opatřeními, se taková pravidla stávají pouze Pravidly moštárny (J. Irving), která jsou formálně platná, ale žádní adresáti se jimi fakticky neřídí, neboť je považují za zcela zbytečná a vytváření si místo toho pravidla vlastní.“

Povinnost odůvodnit mimořádná opatření vydávaná podle § 69 VeřZdr dovedla judikatura správních soudů již před účinností PandZ s odkazem na § 173 odst. 1 a § 68 odst. 3 ve spojení s § 174 odst. 1 SPŘ<sup>205</sup>

NSS považuje požadavek na řádné odůvodnění důležitý i z toho důvodu, že o vydání mimořádných opatření není vedeno řízení o vydání opatření obecné povahy, což je jinak standardní postup pro tento druh právního aktu. Podle § 172 odst. 4 SPŘ v takovém případě platí, že „k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.“

Z § 3 odst. 2 PandZ vyplývá, že odůvodnění musí obsahovat následující části: 1) aktuální analýzu epidemické situace onemocnění covid-19, 2) konkrétní míru rizika spojenou s vymezenými činnostmi, oblastmi či jinými charakteristikami, 3) přiměřenost zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob, tedy tzv. test proporcionality.

Toliko tedy k nutnosti odůvodňování vydávaných mimořádných opatření. Budeme-li se nadále držet procesních požadavků na mimořádná opatření, nutno zmínit problematiku aktivní procesní legitimace navrhovatelů. Jinými slovy – kdo je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Toto je velmi

---

<sup>205</sup> K tomu viz v podrobnostech rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, čj. 18 A 22/2020-140, a na něj navazující úvahy v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 301/2020-147.

důležité, jelikož různé soudy odmítly několik návrhů na zrušení mimořádných opatření pro zjevnou neopodstatněnost návrhu, a to především z důvodu nesplnění právě aktivní procesní legitimace navrhovatele. Podle § 101a odst. 1 věty první SŘS, platí, že „*návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“ Aktivní procesní legitimace představuje podmínku řízení, kterou musí obecně navrhovatel splňovat, aby byl oprávněn podat k soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy. Podle § 13 odst. 2 PandZ platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy (mimořádného opatření) „*lze podat do jednoho měsíce ode dne, kdy návrhem napadené mimořádné opatření nabylo účinnosti.*“

Aktivní procesní legitimaci jako podmínku řízení o návrhu nelze směřovat s aktivní věcnou legitimací, tedy s otázkou důvodnosti návrhu. Ta se již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování podmínek řízení<sup>206</sup>

Soudy ve správním soudnictví jsou povolány k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, přezkum tzv. *actio popularis* zákon nepřipouští. Proto nestačí, tvrdí-li navrhovatel, že je opatření obecné povahy nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho subjektivních práv<sup>207</sup>

Rovněž nelze umožnit napadnout omezení adresovaná provozovatelům či organizátorům každému potencionálnímu účastníkovi (divákovi) nebo zákazníkovi. Mezi regulaci činnosti organizátora (provozovatele) a právní sférou zákazníků nebo účastníků akcí či aktivit totiž přímý a nezprostředkovaný vztah

---

<sup>206</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, čj. 1 AOs 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb.

<sup>207</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2009-120, především body 31,36 a 41.

bez dalšího neexistuje.<sup>208</sup> Není-li podmínka aktivní procesní legitimace splněna, soud návrh usnesením odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS.

Dále NSS v usnesení ze dne 18. 5. 2021 konstatoval, že „*zjevná neopodstatněnost návrhu ve smyslu § 13 odst. 3 věty první PandZ, může vyplynout prima facie z předchozí rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, v níž se již obdobnou věcí zabýval.*“<sup>209</sup> Toto rozhodnutí je třeba vnímat jako jistou ochranu NSS před zahlcením. Jedná se o situaci, kdy se NSS již obdobnou věcí ve své rozhodovací činnosti zabýval a rozhodl zamítavým rozsudkem. Neshledá-li soud důvod pro odchýlení se od svého předchozího právního názoru, není důvod, aby nemohl využít v tomto případě institut zjevné neopodstatněnosti.

Zmiňoval-li jsem institut zjevné neopodstatněnosti, považuji za vhodné zmínit se krátce o odpadnutí předmětu řízení. NSS v usnesení ze dne 11. 6. 2021, uvedl, že „*deklaratorní výrok, jímž soud rozhodl, že opatření obecné povahy nebo jeho část bylo v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 13 odst. 4 PandZ), má účinky vůči všem (erga omnes). V dalších řízeních o návrhu na vyslovení nezákonnosti téhož opatření obecné povahy nebo jeho části, jehož nezákonnost již byla vyslovena, proto materiálně dojde k vyprázdnění předmětu řízení, neboť žádný navrhovatel by již nemohl dosáhnout lepšího výsledku, než je právě již dříve učiněné prohlášení nezákonnosti. Tyto návrhy soud odmítne (§ 46 odst. 1 písm. a) SŘS.*“<sup>210</sup>

Při zmiňování procesních požadavků lze zmínit další usnesení NSS ze dne 28. 6. 2021, ve kterém je konstatováno, že „*Zrušením mimořádného opatření vydaného podle § 2 PandZ, pozbývá platnosti i jeho změna, byť nebyla výslovně také zrušena novým mimořádným opatřením. Jestliže změna opatření*

---

<sup>208</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2021, čj. 8 Ao 7/2021-44, bod 25.

<sup>209</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2021, čj. 5 Ao 2/2021-52

<sup>210</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, čj. 8 Ao 9/2021-43

*obecné povahy takto pozbyla platnosti již před podáním návrhu na její zrušení, soud takový návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) SŘS, odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v jeho chybějícím předmětu.“<sup>211</sup>*

Na závěr této podkapitoly bych jen pro úplnost zmínil ustanovení § 17 odst. 1 SŘS., podle kterého, dospěl-li senát NSS při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NSS, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

### **3.5 Právo na vzdělání a testování ve školách**

Dalším velmi diskutovaným tématem v široké veřejnosti bylo omezování, popřípadě zakazování přítomnosti žáků na výuce při nesplnění podmínek v podobě podstupování pravidelného testování na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2. Toto téma se samozřejmě nedotýkalo jen samotných žáků, ale především jejich rodičů, kteří se o své děti, které nemohly býti přítomny na prezenční výuce, musely starat.

NSS se musel například zabývat návrhem na zrušení opatření obecné povahy, kdy se navrhovatelka domáhala zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 4. 2021, kterým bylo nařízeno, že určitým skupinám dětí, žáků a studentů blíže uvedeným v jiném mimořádném opatření (ze dne 6. 4. 2021) se umožní osobní přítomnost v mateřské, základní, základní speciální, střední nebo vyšší odborné škole pouze tehdy, pokud dítě, žák či student nemá příznaky onemocnění COVID-19, podstoupí ve frekvenci dvakrát týdně vyšetření prostřednictvím neinvazivního preventivního antigenního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2, které si provedl sám nebo které mu provedla jiná osoba, a které mu poskytla škola, a prokáže se negativním výsledkem tohoto vyšetření.

Navrhovatelka ve věci uváděla, že výše uvedené mimořádné opatření zasahuje do jejího práva na vzdělání garantovaného čl. 33 LZPS a čl. 2 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.). Navrhovatelka se snažila podložit své tvrzení několika

---

<sup>211</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2021, čj. 4 Ao 4/2021-25

argumenty, ale NSS jí nedal z pravdu a její návrh na zrušení mimořádného opatření zamítl.<sup>212</sup>

V odůvodnění výše uvedeného rozsudku NSS odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 26. 2. 2021, kde uvedl, že „výčet mimořádných opatření při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku uvedený v § 69 odst. 1 VeřZdr je výčtem taxativním tedy uzavřeným, konečným. Vzhledem k širokému slovnímu vymezení jeho poslední zbytkové položky, je však i pro výklad jejího rozsahu nezbytné použít výkladové pravidlo *eiusdem generis*, tj. stejného druhu, které platí u demonstrativního výčtu pro posuzování jeho tzv. dalších (výslovně neuvedených) položek. Ty musí významově odpovídat položkám, které jsou ve výčtu výslovně uvedeny, a to zejména tehdy, jde-li o výčet pravomocí orgánu veřejné moci (vzhledem k principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS).“<sup>213</sup>

Právním na vzdělání se v širším slova smyslu zabýval rovněž rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2021, ve kterém se řešila problematika aktivní legitimace rodičů

---

<sup>212</sup> Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2021, čj. 5 Ao 1/2021-65, ve kterém NSS konstatoval, že:

1) „Ministerstvo zdravotnictví nepřekročí meze své pravomoci, pokud při epidemii onemocnění COVID-19 nebo nebezpečí jejího vzniku vydá mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, kterým nařídí, že určitým skupinám dětí se umožní osobní přítomnost ve škole tehdy, nemají-li příznaky onemocnění COVID-19 a podstoupí vyšetření prostřednictvím preventivního testu na přítomnost antigenu viru SARS-CoV-2.

2) V případě pozitivního výsledku preventivního antigenního testu je oddělení dotyčného dítěte od ostatních a opuštění školy logickým opatřením, které není v rozporu se zákonem ani ústavním pořádkem. Dítě s pozitivním testem stejně jako dítě, které test odmítne podstoupit, nemůže být osobně přítomno na prezenční výuce ve škole, což omezuje jeho právo na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod, nepopírá však jeho samotnou podstatu a smysl a nejedná se ani o omezení svévolné, jež by nesledovalo legitimní cíl (ochranu veřejného zdraví) anebo ho sledovalo nerozumnými prostředky.“

<sup>213</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, bod 143 a 144

žáků, škol a obcí k podání návrhu na zrušení mimořádných opatření, kdy v uvedeném rozsudku NSS konstatoval, že:

- „*Rodiče žáků mateřských a základních škol nemají samostatnou aktivní legitimaci (§ 101a odst. 1 SŘS) k napadení mimořádných opatření omezujících provoz mateřských a základních škol, která zasahují do výkonu práva jejich dětí na vzdělání (čl. 33 odst. 1 LZPS).*

- *Smyslem existence školy (zde školy mateřské a základní) je poskytovat žákům vzdělání jako veřejnou službu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Pokud státní moc vydá opatření obecné povahy, jímž plošně znemožní školám poskytovat vzdělání nebo jim pro to stanoví zásadně omezující podmínky, mohou se školy proti tomu bránit u soudu návrhem na zrušení takového opatření (§ 101a SŘS). K podání takového návrhu je vedle škol legitimována i obec, neboť omezující opatření přímo zasahuje do jejího práva pečovat o výchovu a vzdělávání na svém území, a podílet se tak na naplňování potřeb svých občanů (§ 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a § 16 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze).*

- *Ministerstvo zdravotnictví nemůže plošně uzavřít mateřské a základní školy či omezit jejich provoz na základě § 69 odst. 1 písm. b) VeřZdr. Toto ustanovení se totiž týká konkrétních skupin fyzických osob podezřelých z nákazy, nikoli všech žáků bez rozlišení.“<sup>214</sup>*

V odůvodnění tohoto rozsudku se NSS odvolával na svůj dřívější rozsudek ze dne 31. 3. 2016, ve kterém konstatoval, že „*právo na vzdělání a školské služby...náleží pouze žákům a studentům, nikoli jejich zákonným zástupcům (rodičům).*“<sup>215</sup> Návrh na zrušení mimořádného opatření podaný rodičem žáka či studenta musí tedy v tomto případě soud odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. c) SŘS, jako návrh, který je podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

---

<sup>214</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2021, čj. 9 Ao 3/2021-41

<sup>215</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2016, čj. 4 As 281/2015-32

Na přetřes přišlo ve výše uvedeném rozsudku opětovně ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) VeřZdr, podle kterého jsou mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku. Pojem „další určité činnosti“ je velmi obecný, ale NSS se k němu vyjádřil již opakovaně, když konstatoval, „...že tato obecnost pojmu nemůže být zneužívána a nelze pod ní subsumovat vše, co jen zákonodárce napadne a nelze tak přijmout opatření, která leží mimo rámec vymezený v písmenech a) až h) tohoto ustanovení zákona. V opačném případě by tato ustanovení byla zcela zbytečná a postačovalo by zakotvit obecnou pravomoc odpůrce zakázat nebo nařídit určitou činnost k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku, přičemž takto obecně vymezená pravomoc orgánu moci výkonné zasahovat do práv osob by jednoznačně byla v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 2 LZPS.“<sup>216</sup>

### 3.6 Diskriminace určitých skupin obyvatelstva

Již v předchozí kapitole jsem se věnoval problematice jisté formy diskriminace části dětí, žáků a studentů. Velká část obyvatelstva se však cítila částečně diskriminována i mimo uvedenou skupinu. Jednalo se především o stanovování konkrétního maximálního počtu účastníků různých shromáždění, omezování či přímo zakazování vstupu na určité akce apod.

Zvykli jsme si, že k pandemii se dennodenně vyjadřovalo množství odborníků, kteří se snažili svá tvrzení podpořit různými argumenty. Bohužel si často informace sdělované odbornou obcí odporovaly a pro obyčejného člověka bylo téměř nemožné se umět v množství různorodých informací vyznat. NSS v rozsudku ze dne 22. 4. 2021 mimo jiné uvedl, že „stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění je v rozporu s § 2 odst. 2 písm. e) větou za středníkem PandZ, nepřipouštějícím omezení a zakazy shromáždění dle zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.“ V odůvodnění NSS uvedl, že ani tak výjimečná situace, jakou je potřeba zvládnutí epidemie nakažlivé choroby, nepřipouští v demokratickém právním státě „vládu epidemiologů“ či jiných specialistů na dílčí

---

<sup>216</sup> Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, čj. 6 As 114/2020-63, body 141 až 146



(jakkoli třeba zásadní) problém. V uvedeném odůvodnění dále NSS uvedl, že „každý právní pojem má vždy své jádro, na jehož obsahu se shodne převážná většina právní obce i veřejnosti, a dále okrajovou oblast, kde již hranice nejsou zcela zřetelné a musejí být nalézány dalším právním výkladem...Každá svoboda jednotlivce má své hranice, neboť každý jednotlivec je chápán jako osoba se sociálními vazbami existujícími uvnitř občanského společenství a jako osoba uvědomující si odpovědnost vůči celku (viz preambule Ústavy).“<sup>217</sup>

K omezení práva shromažďovacího se NSS vyjádřil rovněž v rozsudku ze dne 22. 4. 2021, kde uvedl, že ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) VeřZdr nelze podle šestého senátu ani během celosvětové pandemie vykládat tak, že osobou podezřelou z nákazy je automaticky každý. Toto ustanovení umožňuje zásah do řady ústavně zaručených práv (svobody pohybu a shromažďování, práva na ochranu zdraví či práva na vzdělání) a musí být proto vykládáno restriktivně, tedy tak, že umožňuje zakázat nebo omezit styk jen těch skupin fyzických osob, u nichž existuje konkrétní podezření z nákazy či vyšší riziko, že by mohly být nakaženy. Takový předpoklad však nelze učinit ve vztahu ke každému, kdo se nachází na území České republiky, a to zvláště ne v době, kdy už se množství osob pravidelně podrobuje povinnému testování, a naopak je tak u nich třeba předpokládat, že podezřelé z nákazy nejsou.<sup>218</sup>

Šestý senát rovněž odmítl představu, že by ministerstvo mohlo vydávat plošná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) VeřZdr z preventivních důvodů.<sup>219</sup>

Nutno podotknout, že i přesto, že stanovení maximálního počtu účastníků shromáždění je v rozporu s § 2 odst. 2 písm. e) větou za středníkem PandZ,

---

<sup>217</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48

<sup>218</sup> Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48 (především pak bod 75)

<sup>219</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 6 Ao 22/2021-44, bod 41-46

samotné právo shromažďovací není absolutním právem. Článek 19 odst. 2 LZPS výslovně umožňuje omezit právo pokojně se shromažďovat.<sup>220</sup>

V souvislosti s možnou diskriminací určitých skupin obyvatelstva nutno zmínit rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2021, ve kterém je řešena procesní legitimace navrhovatele a apel na odůvodňování rozdílného zacházení se dvěma skupinami osob ve stejném postavení<sup>221</sup>

Ve výše uvedeném rozsudku se soud zabýval problematikou možné diskriminace určité skupiny lidí, kdy navrhovatel podotýkal, že napadené mimořádné opatření umožňuje vstup do vymezených prostor těm, u kterých předpokládá výskyt protilátek, avšak nikoli těm, kteří protilátky skutečně mají. Navrhovatel uváděl, že ministerstvo tuto, dle jeho názoru nelogickou situaci, nijak nevysvětlilo. V tomto rozsudku dal NSS navrhovateli v tomto bodě za pravdu a shledal, že toto mimořádné opatření je v tomto bodě v rozporu se zákonem. V odůvodnění se NSS odkazoval především na čl. 1 odst. 1 LZPS, podle kterého *„jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.“* NSS dále odkazoval na nález ÚS ze dne 22. 1. 2019, ve kterém je uvedeno, že *„při posouzení, zda došlo k porušení čl. 1 odst. 1 Listiny, je třeba zkoumat 1. zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, 2. zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem, 3. zda je odlišné zacházení dotčenému*

---

<sup>220</sup> *„zákonem v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu.“*

<sup>221</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, čj. 6 Ao 21/2021-23, ve kterém je konstatováno, že:

- *„Ten, kdo tvrdí a prokazuje, že patří do skupiny, která je diskriminována mimořádným opatřením při epidemii onemocnění COVID-19, je aktivně procesně legitimován dle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení tohoto mimořádného opatření.*

- *Nezdůvodní-li Ministerstvo zdravotnictví nijak, proč se dvěma skupinami osob, které se jeví být ve stejném či obdobném postavení, zachází odlišně, je to důvod pro zrušení, popřípadě vyslovení nezákonnosti mimořádného opatření při epidemii onemocnění COVID-19.“*

*jednotlivci nebo skupině k tíži a 4. zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a je s to jej dosáhnout.“<sup>222</sup>*

NSS se problematikou proměnlivosti vědeckých poznatků zabýval i v jiných svých rozsudcích. Je zcela logické, že poznatky se během pandemie rychle vyvíjely a často se svou podstatou i měnily, a tudíž soud se musel vypořádat i s tímto fenoménem. V rozsudku NSS ze dne 20. 10. 2021, ve kterém se mimo jiné řešila problematika ztotožnění imunity proti onemocnění covid-19 s laboratorně naměřenými protilátkami, NSS konstatoval, že „...*Pokud nejsou vědecké poznatky k určité otázce ustálené nebo se výrazně různí, pak je na odpůrci, který z obdobně relevantních poznatků a názorů zvolí. I pokud by se soud domníval, že by se on sám přikláněl k jinému možnému řešení, nepřísluší mu, aby do této odborné úvahy odpůrce vstupoval. Navrhovatel, má-li jeho návrh být důvodný, naopak musí předestřít dostatečné argumenty, případně předložit podklady (obsahem i formou) takové odborné úrovně, že budou s to vyvrátit podklady, z nichž vycházel odpůrce... Nelze-li na základě relevantních vědeckých poznatků podkladů dostupných v době vydání mimořádného opatření dle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění covid-19, ztotožnit imunitu proti onemocnění covid-19 s laboratorně naměřenými protilátkami proti této nemoci, pak takové mimořádné opatření není bez dalšího nezákonné, upřednostňuje-li osoby, které získaly imunitu očkováním nebo laboratorně prokázaným onemocněním covid-19 oproti osobám s laboratorně prokázanými protilátkami proti této nemoci.“<sup>223</sup>*

Výše uvedený rozsudek bych doporučil přečíst všem, kdo se chce poučit, jak by měli být před soudem předkládány a obhajovány argumenty. Způsob, jakým navrhovatel argumentoval pro nelogičnost neuznávání výsledku laboratorně naměřených protilátek, a naopak způsob jakým odpůrce argumentoval pro logičnost samého, je podle mého názoru brilantní ukázkou, jak by mělo být před soudem argumentováno. Považuji se za člověka disponující poměrně slušnými znalostmi v oblasti biologie obecně a po přečtení argumentů

---

<sup>222</sup> Viz nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. Zn. Pl. ÚS 32/17, č. 71/2019 Sb.

<sup>223</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183

navrhovatele, jsem mu dával zcela za pravdu. Po přečtení argumentů odpůrce jsem se však na věc dokázal podívat i z jiného úhlu pohledu a spíše jsem se přiklonil na staru odpůrce. Rozsah této práce mi nedovoluje se výše uvedenou argumentací zabývat podrobněji, ale vzhledem k tomu, že mě argumentace, jak jsem již uvedl, navrhovatele i odpůrce zaujala, pokusím se v následujících dvou odstavcích stručně shrnout názory navrhovatele a odpůrce.

Navrhovatel uváděl, že v říjnu 2020 prodělal onemocnění covid-19 a v březnu 2021 podstoupil test na protilátky s výsledkem IgG 8,32. V červenci téhož roku podstoupil test znovu s výsledkem IgG6,45, což je stále více než šestinásobek hodnoty 1 značící pozitivitu. Navrhovatel se tak cítil být diskriminován, jelikož se musel i přes tuto skutečnost pravidelně testovat. Navrhovatel tuto nelogičnost podporoval několika odbornými články a rozhovory s lékaři a doktory přírodních věd, které hovořily v jeho prospěch.

Odpůrce naopak mimo jiné uváděl, že hladina protilátek je u každého jiná a jiná je i doba, po kterou protilátky v krvi přetrvávají. S ohledem na současný stav vědeckého poznání platí, že samotný průběh onemocnění nehraje roli. Osoby s těžkým průběhem mohou mít po prodělání onemocnění nízkou hladinu protilátek a osoby s lehkým či bezpříznakovým průběhem mohou mít vysokou hladinu protilátek. Bez ohledu na průběh onemocnění tak u někoho mohou protilátky klesat velmi rychle, u někoho velmi pomalu. Navíc testy na protilátky mohou detekovat jiné typy koronavirů, např. způsobující nachlazení, kvůli čemuž je výsledek falešně pozitivní a k samotné detekci protilátek se používají různé testy a srovnání jejich výsledků je velmi obtížné kvůli chybějící standardizaci. Složitost uznávání přítomnosti protilátek bez laboratorně potvrzeného onemocnění covid-19 pomocí PCR testu dokládá i skutečnost, že k tomuto kroku v Evropské unii přistoupilo pouze Rakousko. (Po vyhlášení rozsudku od tohoto opustilo i Rakousko). Odpůrce se dále odkazoval na doporučení Americké společnosti klinické chemie (AACC) podle které nelze stanovit žádnou hladinu protilátek jako protektivní.

NSS výše uvedený návrh zamítl, kdy v odůvodnění mimo jiné uvedl, že *„soud se má zabývat tím, zda mimořádná opatření odpůrce vycházejí ze solidních*

vědeckých základů, nejsou svévolná či nesmyslná, přičemž nelze čekat na definitivní rozřešení určité vědecké otázky.“ NSS již v této souvislosti uzavřel, že „je v souladu se zásadou předběžné opatrnosti. Pokud ministerstvo volí určitou cestu boje s virem, je-li rozumná pravděpodobnost, že tato cesta může být efektivní. V každém případě to nejsou soudy, kdo by měl rozhodovat svou povahou vysoce odborné otázky tohoto typu. Naopak, v těchto otázkách, kde vědecká debata prodělává bouřlivý vývoj, sluší soudní moci zdrženlivost. Soudci tohoto soudu nevědí, zda je plošné antigenní testování tou nejlepší možnou cestou. Postačí, že ministerstvo ukáže, že jeho opatření v těchto věcech mají solidní vědeckou podporu a rozumnou cestu k dosažení cíle představují.“<sup>224</sup>

Ostatně i v rozsudku ze dne 2. 9. 2021, který prohlásil za nezákonné mimořádné opatření odpůrce z důvodu neodůvodněného odlišného zacházení s osobami s naměřenými protilátkami proti onemocnění covid-19, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „si neosobuje právo určovat důvody, pro něž jednotlivec nepředstavuje epidemiologické riziko, neboť se jedná o veskrze odbornou otázku, jejíž zodpovězení soudu nepřísluší, neboť v tomto směru ani nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi...Výše uvedená specifika soudního přezkumu mimořádných opatření odpůrce vystavěných začasť na odborných podkladech a východiscích nicméně nelze vykládat tak, že by soud neměl ověřovat, zda je odůvodnění napadeného opatření opřeno o relevantní zdroje, není vnitřně rozporné či nelogické apod. (a o samozřejmě i z hlediska odborného). Opačný výklad by totiž z povahy věci fakticky vylučoval soudní přezkum mimořádných opatření.“ V závěru odůvodnění pan NSS uvedl, že „rozlišování mezi osobami, které onemocnění prodělaly a které byly očkovány, musí být prováděno v rozsahu odpovídajícímu vědeckému poznání. Tento rozsudek tedy neleze chápat jako definitivní posouzení otázky srovnatelnosti postavení osob po prodělaném onemocnění covid-19 a osob očkovaných (což platí i pro otázku srovnatelnosti postavení osob pouze s naměřenými protilátkami proti onemocnění covid-19).“<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, čj. 10 Ao 1/2021-148

<sup>225</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 9. 2021, čj. 9 Ao 13/2021-36

Další problematika, která byla na úrovni NSS řešena, se týkala nejasností ohledně oprávnění organizátorů akcí vyžadovat a kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti.<sup>226</sup>

Na závěr této podkapitoly bych se rád stručně zmínil o problematice případného povinného očkování proti onemocnění covid-19. Především začátkem roku 2022 bylo dlouhou dobu diskutováno téma tohoto povinného očkování buďto pro všechny nebo pro určité skupiny osob (například příslušníky bezpečnostních složek). Jakožto policisty se mě tato problematika přímo dotýkala. Uvádím, že jsem odpůrcem možného povinného očkování proti onemocnění covid-19 obecně, a ještě více se mi, především z právního hlediska, příčí možnost povinného očkování proti onemocnění covid-19 pro určité skupiny osob, které považuji za diskriminační. Tato problematika mě vlastně přivedla k volbě tohoto tématu jako tématu mé diplomové práce. Přesto se o této

---

<sup>226</sup> Konkrétně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, čj. 8 Ao 29/2021-98 NSS konstatoval, že:

*„Stanoví-li odpůrce v mimořádném opatření vydaném podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, provozovatelům (organizátorům) akcí povinnost kontrolovat splnění podmínek tzv. bezinfekčnosti a neumožnit vstup do prostor osobám, které tuto podmínku nesplňují, nejedná se o nepřipustné přenesení výkonu státní správy na soukromé subjekty, bez ohledu na to, jak podrobně jsou práva (povinnosti) kontrolujícího subjektu mimořádným opatřením dále upravena.*

*-Samotná kontrola splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti podle mimořádného opatření vydaného podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, prováděná ze strany provozovatelů (organizátorů) akcí (typicky nahlédnutím do předloženého certifikátu) nepředstavuje zpracování osobních údajů ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.*

*-Jestliže odpůrce v mimořádném opatření stanovil povinnost kontrolovat splnění podmínky tzv. bezinfekčnosti některým provozovatelům (organizátorům) akcí a jiným v obdobném postavení (z hlediska bránění dalšímu šíření epidemie) nikoli, aniž by vysvětlil, proč (na základě jakého kritéria) tak učinil, bylo takové mimořádné opatření v dané části v rozporu se zákonem (§ 13 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19).“*

problematice zmíním jen okrajově, a to z toho důvodu, že NSS konstatoval mimo jiné, že „...*Výlučným cílem mimořádného opatření však nemůže být nucení občanů k očkování, které je dobrovolné.*“<sup>227</sup>

Tímto tedy judikatura potvrdila můj názor, že povinné očkování, je tak závažným zásahem do práv a svobod lidí, že jej nelze nařídít formou mimořádného opatření. Přestože, jak jsem již více uvedl, jsem odpůrcem potencionálního povinného očkování proti onemocnění covid-19, po přečtení několika „argumentů“ několika navrhovatelů v různých rozsudcích NSS, považuji za nutné apelovat na selský rozum a logiku a ohradit se proti některým zavádějícím a z kontextu vytrženým rádoby argumentům, které používali a používají odpůrci očkování. Například jejich velmi oblíbeným argumentem je poukazování na počty pacientů na JIP a na jejich procentuální zastoupení v poměru očkovaných x neočkovaných. Například informace, že na JIP aktuálně leží 1000 pacientů s těžkým průběhem onemocnění covid-19, z nichž je 500 naočkovaných, sice na první pohled může vypadat tak, že očkování je neúčelné a nesmyslné, ale nutno podotknout, že pro posouzení účinků očkování je třeba zohlednit procentuální zastoupení očkovaných a neočkovaných osob v konkrétní věkové kategorii. Pokud by bylo například v určité věkové kategorii 100 tisíc osob, z nichž by bylo hypoteticky očkováno 99 tisíc osob, tedy neočkovaných by zbýval 1 tisíc osob, pak hospitalizace 500 očkovaných a 500 neočkovaných samozřejmě neznamená, že očkování nefunguje, protože je v nemocnici stejný počet očkovaných i neočkovaných. Výsledek je totiž ten, že z očkovaných je hospitalizováno jen 0,5 procent, zatímco z neočkovaných 50 procent.

Vzhledem k tomu, že tématem mé diplomové práce jsou mimořádná opatření v užším slova smyslu, nebudu se problematikou případného povinného očkování dále zabývat, byť by se jednalo o velmi zajímavé téma.

---

<sup>227</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2022, čj. 8 Ao 2/2022-53

## Závěr

Vzhledem k množství odborné literatury, které se týká problematiky ústavnosti, popřípadě zákonnosti mimořádných opatření, ale i obecně právních možností boje proti pandemii koronaviru v širším slova smyslu, je zřejmé, že se jedná nejen o velmi aktuální, ale hlavně společností velmi reflektovanou problematiku. Jak je z práce patrné právní ukotvení mimořádných opatření přijímaných v souvislosti s bojem proti koronaviru je i v odborných kruzích poměrně nejednoznačné a pohled na danou problematiku se v průběhu pandemie vyvíjí velmi rychle. Veřejná správa by se měla poučit z nedostatků, které její činnost v souvislosti s pandemií provází. Dále musí počítat s tím, že se bude jednat o mediálně velmi sledované případy a mnoho občanů naší země bude mimořádná opatření vnímat jako přespřílišný zásah do jejich základních práv a svobod.

Práce nerozebírá do detailů všechna vydaná opatření obecné povahy, ale pouze ta, která byla stěžejní pro další vývoj. Jako autor se snažím v určitých částech práce do ní vnést kus svého laického pohledu na věc. Nicméně se necítím kompetentní pouštět se do podrobné kritiky jednotlivých mimořádných opatření, jelikož i z činnosti ÚS je zcela zřejmé, že i ústavní soudci mají sami často odlišné názory na některé podstatné náležitosti týkajících se mimořádných opatření, což potvrzují často připojované disenty k nálezům Ústavního soudu.

Práce by tedy měla sloužit jako podrobná rešerše dané problematiky. Jak z práce vyplývá, je nesmírně důležité, aby se odborná obec shodla na právním ukotvení mimořádných opatření, jelikož s tímto přímo souvisí věcná příslušnost orgánů, které jsou oprávněny rozhodovat nejen o vydání mimořádných opatření, ale především o možnostech přezkumu mimořádných opatření. V neposlední řadě bych podotkl, že v demokratickém státě je nutné mimořádná opatření důkladně odůvodňovat, jelikož se jedná bez pochyb o velké zásahy do základních práv a svobod nejen občanů, ale všech osob, zdržujících se na území státu. Možná jsou ke zvládnutí pandemií lépe uzpůsobeny státy s autoritářskými režimy, ale zřejmě se shodneme na tom, že to není důvod vzdávat se našeho demokratického režimu. Musíme se tedy zřejmě smířit s tím,



že případné další vlny pandemie s sebou zřejmě opět přinesou vlnu nevole velké části lidí a o to více je třeba, aby právní prostředí, ve kterém se budeme pohybovat, stálo na co možná nejpevnějších základech.

Jak jsem uvedl již v úvodu, tuto práci jsem začal psát koncem roku 2021. Na přelomu roku 2021 a 2022 jsem napsal její podstatnou část – konkrétně téměř celé první dvě kapitoly. V této době se mnoho právníků neshodovalo ani v tak podstatných záležitostech, jako například zda jsou mimořádná opatření, opatření obecné povahy. Postupem času se odborná obec shodla na tom, že ano, což zajisté vedlo k větší právní jistotě. Především rok 2021 byl pro soudy rokem, kdy se nejvíce musely zabývat přezkumnou činností související s mimořádnými opatřeními. Tak jak se vyvíjela pandemie, vyvíjelo se i právní myšlení a právní argumentace soudů. Za přínos této práce považuji to, že byla psána v delším časovém rozmezí, tudíž bylo možné tyto myšlenkové a argumentační posuny v práci postihnout.

Třetí kapitolu jsem vypracoval na přelomu roku 2022 a 2023. V tomto období již neplatí žádná mimořádná opatření a současný stav lze charakterizovat jako „běžný“ a lze tedy říct, že pandemii se nám podařilo překonat. Rád bych si přál (jako snad každý), aby se jednalo o trvalý stav. Bohužel toto nám nikdo slíbit nemůže. Vždyť i většina evolučních biologů se shodne na tom, že viry v dějinách Země patrně zapříčinily jedny z největších vymírání.

Během psaní této práce se mi ještě více potvrdila moje domněnka, že žijeme ve státě s velmi rozvinutou a kvalitní demokracií. Byť z celosvětového pohledu lze říct, že různé autoritářské režimy mohly být (a možná i fakticky byly) lépe uzpůsobeny ke zvládnutí takto výjimečného stavu, kterým pandemie bezesporu je. Tímto rozhodně nechci říct, že pandemie je důvodem ke vzdání se demokratického režimu, spíše naopak. Snažil jsem se v předkládané práci doložit, že zvládnutí pandemie je v demokratickém státě velmi složitým problémem, ale zajisté stojí za to držet se při řešení pandemie demokratických zásad a pravidel. Zatím se domnívám, že se nám to jako společnosti celkem daří. Ovšem pandemie nám dle mého názoru pomohla zbystřit naše smysly a znovu si uvědomit, že o demokracii je třeba stále pečovat.

## Seznam použité literatury

### Monografie

1. BOGUSZAK, J. – ČAPEK, J. – GERLOCH, A. Teorie práva. 2. vydání. Praha: ASPI, 2004, ISBN: 80-7357-030-0
2. ČERNÝ, P. a kol. Průvodce novým správním řádem: s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde Praha, a.s., 2006, ISBN: 80-7201-600-8
3. HEJČ, D., BAHÝLOVÁ, L.: Opatření obecné povahy v teorii a praxi. Praha: C. H. Beck, 2017, ISBN: 978-80-7400-276-2
4. HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, Beckovy právnické učebnice, 2012, ISBN: 978-80-7179-254-3
5. HOETZEL, J. Nauka o správních aktech. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907
6. HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. Správní právo hmotné: obecná část. Praha: Leges, 2010, ISBN: 978-80-87212-55-4
7. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V. Správní právo procesní. 2. vydání. Praha: Leges, 2008, ISBN: 978-80-87576-15-1
8. IPSEN, von Jörn. Allgemeines Verwaltungsrecht. 5., vyd. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2007
9. KNAPP., V., Teorie práva. Praha: C.H.Beck, 1995, ISBN: 80-7179-028-1
10. KYSELA, J. Ústava mezi právem a politikou: Úvod do ústavní teorie. Praha: Leges, 2014, ISBN: 978-80-7502-022-2
11. MALENOVSKÝ, J. Mezinárodní právo veřejné. 5. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2008, ISBN: 978-80-210-4474-6
12. ONDRUŠ, R. Správní řád: nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, ISBN: 80-7201-523-0
13. PRAŽÁK, J. Rakouské právo správní. Praha: Národní tiskárna a nakladatelství JUDr. Edvard Jan Baštýř a spol. v Praze, 1905

14. PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2007, ISBN: 978-80-210-4276-6
15. PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, 2012, ISBN: 978-80-7239-207-0
16. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, ISBN: 978-80-7357-382-9
17. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, ISBN: 978-80-7598-564-4
18. SLÁDEČEK, V., Obecné správní právo, 4. aktualizované vydání Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN: 978-80-7598-564-4
19. SCHMIDT, von Rolf. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. vydání, Verlag: Grasberg bei Bremen, 2007
20. SCHMIDT, von Rolf. Allgemeines Verwaltungsrecht. 17. vydání, Grasberg bei Bremen: Schmidt, 2014
21. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, ISBN: 978-80-7380-381-0
22. SKULOVÁ, S. Základy správní vědy. 2., doplněné a rozšířené vydání Brno: Masarykova univerzita, 2014, ISBN: 978-80-210-7335-7
23. ŠÍN, Z., Tvorba práva: pravidla, metodika, technika, 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, ISBN: 978-80-7400-162-8
24. TRYZNA, J., Právní principy a právní argumentace: k vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva. Praha: Auditorium, 2010, ISBN: 978-80-87284-01-8

## **Komentáře k zákonům**

1. KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN: 978-80-7380-140-3
2. MAREŠ, M. – NOVÁK, D. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN: 978-80-7598-202-5
3. RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky, Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3
4. UHL, P. Komentář k čl. 6. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, ISBN: 978-80-7478-809-3
5. VEDRAL, J. In VEDRAL, Josef (ed). Správní řád: Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, ISBN: 978-80-7273-166-4
6. VODEHNAL, O. Komentář k § 5. In: VANÍČEK, J. – VODEHNAL, O. Krizový zákon, Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2017, ISBN: 978-80-7552-787-5

## **Časopisecké články a konferenční příspěvky**

1. BRAŽINA, R. Odůvodnění normativních (s)právních aktů a jejich vztah k ochraně práv adresátů veřejné správy. Právník, 2016
2. DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, in: Právník č. 5/2020
3. DIENSTBIER, Filip. Are Measures of General Character the Tools of Modern Czech Public Administration?. In HORÁKOVÁ, Monika (ed.) Contemporary Administrative Law Studies. Olomouc: UP Olomouc, 2006, ISBN: 978-80-903400-8-4
4. HAMILTON A. Federalista č. 23. In: HAMILTON, A. – JAY, J. – MADISON, J. Listy federalistů: soubor esejí psaných na podporu nové ústavy předložené federálním shromážděním 17. září 1787. Olomouc: Vydavatelství Univerzity Palackého, 1994

5. HENDRYCH, D. O opatření obecné povahy trochu jinak. In KADEČKA, Stanislav, KLIKOVÁ, Alena, VALACHOVÁ, Kateřina (eds.). Nový správní řád a místní samospráva II. Sborník z 3. letního mezinárodního workshopu. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007, ISBN: 978-80-210-4489-0
6. HORÁK, F., DIENSTBIER, J., DERKA V., Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19 Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, Právník 6/2021
7. KREJČÍ, J. Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy. Praha: Časopis Moderní stát, 1931
8. MIKULE, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, roč. 8, č. 8
9. SOVA, A., Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu, In Správní právo, číslo 5-6/2020, ročník LIII
10. ŠIMÍČEK, V. Materiální ohnisko ústavního pořádku, jeho ochrana a nález Ústavního soudu ve věci M. Melčáka. In Vladimír Klokočka-liber amicorum. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2009, ISBN: 978-80-7201-1
11. ŠTURMA, P. a kol. Nové jevy v právu na počátku 21. století III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2009, ISBN: 978-80-246-1662-9,
12. VEDRAL, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, roč. 40, č. 6
13. WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, In: Správní právo, číslo 5-6/2020, ročník LIII

## **Diplomové a disertační práce**

1. BAHÝLOVÁ, Lenka, Opatření obecné povahy a řešení střetů zájmů v území. Brno, 2012. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
2. HEJČ David, Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi. Brno, 2016. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta
3. KAJNAR Tomáš, Opatření obecné povahy, Olomouc, 2012, diplomová práce
4. POTĚŠIL, Lukáš. Individuální správní akty. Brno, 2011. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta
5. TRIEBEL, Ulrich. Probleme der Begriffsbestimmung des Verwaltungsaktes bei der Allgemeinverfügung. Kiel, 1978. Disertační práce. Christian-Albrechts-Universität
6. VÍTEK Michal, (Ne)ústavnost a (ne)zákonnost právního předpisu ve správním řízení, diplomová práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Katedra správní vědy a správního práva, 2015

## **Zákony a vyhlášky**

1. Listina základních práv a svobod, vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.
2. Úmluva o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.)
3. Dodatkový protokol č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (č. 209/1992 Sb.)
4. Ústavní zákon ČNR č. 4/1993 Sb. a 29/1993 Sb., Ústavní zákon ČNR o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky
5. ústavní zákon číslo 110/1998 Sb., o bezpečnosti české republiky, ve znění pozdějších předpisů
6. zákon číslo 182/1993 Sb., Zákon o Ústavním soudu
7. zákon číslo 309/ 1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
8. zákon číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

9. zákon číslo 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon číslo 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
11. zákon číslo 94/2021 Sb., Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (pandemický zákon)
12. zákon číslo 240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)
13. zákon číslo 90/1995 Sb., Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
14. zákon číslo 239/2000 Sb., Zákon o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů
15. zákon číslo 108/2006 Sb., Zákon o sociálních službách
16. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
17. zákon číslo 84/1990 Sb., Zákon o právu shromažďovacím
18. zákon číslo 128/2000 Sb., Zákon o obcích
19. zákon číslo 131/2000 Sb., Zákon o hlavním městě Praze
20. příloha číslo 4 vyhlášky číslo 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách

## **Judikatura soudů**

Nález ÚS, sp. zn. IV. ÚS 690/01

Nález ÚS, sp. Zn. Pl. ÚS 8/02

Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález ÚS, sp. Zn. Pl. ÚS 50/04

Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Nález ÚS, sp. Zn. Pl. ÚS 55/10

Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 18/15

Nález ÚS, sp. Zn. Pl. ÚS 32/17

Nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 106/20

Nález ÚS, sp. Zn. Pl. ÚS 11/20

Usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 4/13

Usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 10/20

Usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 11/20

Usnesení ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 20/20

Rozsudek NSS, č. j. 6 A 25/2002

Rozsudek NSS, č. j. 1 Ao 1/2005-98

Rozsudek NSS, č. j. 2 Ao 1/2008–51

Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 1/2008–102

Rozsudek NSS, č. j. 1 Ao 3/2008–136

Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 7/2010-65

Rozsudek NSS, č. j. 1 Ao 3/2010-161

Rozsudek NSS, č. j. 4 As 281/2015-32

Rozsudek NSS, č. j. 5 As 85/2015-36

Rozsudek NSS, č. j. 7 As 323/2015-37



Rozsudek NSS, č. j. 2 As 78/2016-72  
Rozsudek NSS, č. j. 4 As 258/2020-60  
Rozsudek NSS, č. j. 6 AS 114/2020-63  
Rozsudek NSS, č. j. 5 As 138/2020-80  
Rozsudek NSS, č. j. 4 As 301/2020-147  
Rozsudek NSS, č. j. 6 Ao 21/2021-23  
Rozsudek NSS, č. j. 9 Ao 13/2021-36  
Rozsudek NSS, č. j. 9 Ao 3/2021-41  
Rozsudek NSS, č. j. 6 Ao 22/2021-44  
Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 7/2021-44  
Rozsudek NSS, č. j. 6 Ao 11/2021-48  
Rozsudek NSS, č. j. 5 Ao 1/2021-65  
Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 29/2021-98  
Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 1/2021-133  
Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 22/2021-183  
Rozsudek NSS, č. j. 8 Ao 2/2022-53  
Rozsudek MS v Praze, sp. zn. 14 A 41/2020  
Rozsudek MS v Praze, sp. Zn. 18 A 22/2020-140  
Rozsudek MS v Praze, sp. zn. 18 A 59/2020  
Usnesení NSS, čj. 1 Ao 1/2009-120  
Usnesení NSS, čj. 1 Aos 2/2013-116  
Usnesení NSS, čj. 4 Ao 4/2021-25  
Usnesení NSS, čj. 8 Ao 9/2021-43  
Usnesení NSS, čj. 9 Ao 1/2021-49  
Usnesení NSS, čj. 5 Ao 2/2021-52

## Seznam zkratk

COVID-19 – vysoce infekční onemocnění, které je způsobeno koronavirem SARS-CoV-2 (z anglického *coronavirus disease 2019*)

JŘPS – zákon číslo 90/1995 Sb., Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

LZPS – Listina základních práv a svobod vyhlášená č. 2/1993 Sb.

MO – mimořádné opatření

MS – Městský soud v Praze

MZDR – Ministerstvo zdravotnictví

NSS – Nejvyšší správní soud

PandZ – zákon číslo 94/2021 Sb., Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (pandemický zákon)

SARS-CoV-2 – RNA koronavirus způsobující onemocnění COVID-19 (z anglického *Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus*)

SPŘ – zákon číslo 500/2004 Sb., Zákon správní řád

SŘS – zákon číslo 150/2000 Sb., Zákon soudní řád správní

ÚS – Ústavní soud České republiky

ÚZB – ústavní zákon číslo 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky

VeřZdr – zákon číslo 258/2000 Sb., Zákon o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

ZKrŘ – zákon číslo 240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon)